

Amtsblatt der Europäischen Union

C 373



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

58. Jahrgang

10. November 2015

Inhalt

IV *Informationen*

INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Rechnungshof

2015/C 373/01	Jahresbericht des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2014 zusammen mit den Antworten der Organe	1
2015/C 373/02	Jahresbericht des Rechnungshofs über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zum Haushaltsjahr 2014 zusammen mit den Antworten der Kommission	289

DE

IV

(Informationen)

**INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN DER
EUROPÄISCHEN UNION****RECHNUNGSHOF**

Der Rechnungshof der Europäischen Union hat im Einklang mit Artikel 287 Absätze 1 und 4 AEUV, mit Artikel 148 Absatz 1 und Artikel 162 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates sowie mit den Artikeln 43, 48 und 60 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates vom 18. Februar 2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds, geändert durch Verordnung (EU) Nr. 567/2014, seine

JAHRESBERICHTE
zum Haushaltsjahr 2014
in seiner Sitzung vom 10. September 2015 verabschiedet.

Diese Berichte wurden zusammen mit den Antworten der Organe auf die Bemerkungen des Hofes den für die Entlastung zuständigen Organen sowie den übrigen Organen übermittelt.

Mitglieder des Rechnungshofs:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Präsident), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPANS

(2015/C 373/01)

INHALT

	Seite
Allgemeine Einleitung	7
Kapitel 1 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen	9
Kapitel 2 — Haushaltsführung und Finanzmanagement	65
Kapitel 3 — EU-Haushalt und Ergebniserbringung	83
Kapitel 4 — Einnahmen	127
Kapitel 5 — „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“	147
Kapitel 6 — „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“	165
Kapitel 7 — „Natürliche Ressourcen“	213
Kapitel 8 — „Europa in der Welt“	261
Kapitel 9 — „Verwaltung“	275

ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Der Europäische Rechnungshof ist das gemäß dem Vertrag für die Prüfung der Finanzen der Europäischen Union (EU) zuständige Organ. Als externer Prüfer der EU tragen wir zur Verbesserung des EU-Finanzmanagements bei und fungieren zugleich als unabhängiger Hüter der finanziellen Interessen der Unionsbürger. Ausführlichere Informationen über unsere Arbeit sind dem jährlichen Tätigkeitsbericht zu entnehmen, der ebenso wie die zu den Ausgabenprogrammen und den Einnahmen der EU erstellten Sonderberichte sowie die Stellungnahmen zu neuen oder geänderten Rechtsvorschriften auf unserer Website www.eca.europa.eu abrufbar ist.

0.2. Dies ist unser 38. Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans; er betrifft das Haushaltsjahr 2014. Der Jahresbericht zu den Europäischen Entwicklungsfonds wird getrennt vorgelegt.

0.3. Der Gesamthaushaltsplan der EU wird jährlich vom Rat und vom Europäischen Parlament beschlossen. Unser Jahresbericht bildet zusammen mit den Sonderberichten die Grundlage für das Entlastungsverfahren, in dessen Verlauf das Europäische Parlament nach einer Empfehlung des Rates darüber entscheidet, ob die Kommission ihre Haushaltsvollzugsaufgaben zufriedenstellend wahrgenommen hat. Gleichzeitig mit der Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat übermitteln wir unseren Jahresbericht den nationalen Parlamenten.

0.4. Zentrales Element unseres Jahresberichts ist die Erklärung über die Zuverlässigkeit der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge (nachstehend „Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge“). Wir ergänzen diese Zuverlässigkeitserklärung durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der EU.

0.5. Die Kapitelstruktur spiegelt jetzt die Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) wider; unser Bericht ist somit noch sachdienlicher. Der Finanzrahmen trat 2014 in Kraft und dient dazu, Umfang und Verteilung der EU-Ausgaben im Zeitraum bis 2020 zu bestimmen. Dies sollte es den Lesern erleichtern, einen Zusammenhang zwischen den Feststellungen unseres Berichts und den relevanten Haushalt- und Rechnungsführungsinformationen herzustellen.

0.6. Es gibt keine eigenständigen Jahresabschlüsse für die einzelnen MFR-Rubriken; daher bilden die im Rahmen spezifischer Beurteilungen vorgelegten Schlussfolgerungen keine Prüfungsurteile. Stattdessen geben die Kapitel Aufschluss über relevante Fragen im Zusammenhang mit den verschiedenen MFR-Rubriken.

0.7. Unser diesjähriger Bericht ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel 1 enthält die Zuverlässigkeitserklärung und eine Zusammenfassung der Ergebnisse unserer Prüfung zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge.
- In Kapitel 2 werden unsere Feststellungen zur Haushaltsführung und zum Finanzmanagement präsentiert.
- Mit Kapitel 3 wird zu unserem strategischen Ziel beigetragen, die öffentliche Rechenschaftspflicht der EU zu verbessern. Der Schwerpunkt liegt auf der Frage, inwieweit der Leistungsrahmen die Kommission in die Lage versetzt, den Fortschritt in Richtung von Europa 2020 zu überwachen und zu steuern.
- Kapitel 4 enthält unsere Feststellungen zu den Einnahmen.
- Den Kapiteln 5 bis 9 (zu den MFR-Rubriken 1a, 1b, 2, 4 und 5)⁽¹⁾ sind die Ergebnisse unserer Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sowie der Prüfung ausgewählter Systeme und jährlicher Tätigkeitsberichte zu entnehmen.

0.8. Die Antworten der Kommission (oder ggf. die Antworten anderer Organe und Einrichtungen der EU) auf unsere Bemerkungen sind im Bericht enthalten. Bei der Darlegung unserer Feststellungen und Schlussfolgerungen sind die jeweiligen Antworten der geprüften Stelle berücksichtigt. Es ist als externer Prüfer jedoch allein unsere Aufgabe, unsere Prüfungsfeststellungen zu unterbreiten, aus diesen Feststellungen Schlussfolgerungen abzuleiten und damit eine unabhängige und unparteiische Beurteilung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge vorzunehmen.

⁽¹⁾ Wie legen keine spezifischen Beurteilungen zu den Ausgaben der MFR-Rubriken 3 („Sicherheit und Unionsbürgerschaft“) und 6 („Ausgleichszahlungen“) vor.

KAPITEL 1

Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen

INHALT

	Ziffer
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I-XII
Einleitung	1.1-1.3
EU-Ausgaben sind ein bedeutendes Instrument zur Erreichung der politischen Ziele	1.1-1.3
Prüfungsfeststellungen zum Haushaltsjahr 2014	1.4-1.58
Die Jahresrechnung wies keine wesentlichen falschen Darstellungen auf	1.4-1.8
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge: Unsere allgemeinen Prüfungsergebnisse sind zwar gleichbleibend, weisen aber auf eine wesentliche Fehlerquote hin	1.9-1.29
Es gibt viele Formen von Korrekturmaßnahmen mit unterschiedlichen Auswirkungen	1.30-1.44
Der Synthesebericht der Kommission bestätigt Fehler in wesentlichem Ausmaß bei den Vorgängen	1.45-1.57
Mutmaßliche Betrugsfälle werden an das OLAF weitergeleitet	1.58
Schlussfolgerungen	1.59-1.66
Anhang 1.1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik	
Anhang 1.2 — Weiterverfolgung früherer Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	
Anhang 1.3 — Auszüge aus der konsolidierten Jahresrechnung 2014	
Anhang 1.4 — Die geschätzte Fehlerquote (wahrscheinlichste Fehlerquote, MLE — <i>most likely error</i>) — nicht bereinigte historische Daten für 2009-2013	
Anhang 1.5 — Häufigkeit der aufgedeckten Fehler in Prüfungsstichproben für das Jahr 2014	

**DEM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND DEM RAT VORGELEGTE ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG
DES HOFES — VERMERK DES UNABHÄNGIGEN ABSCHLUSSPRÜFERS**

I. Wir haben

- a) die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union, die aus den konsolidierten Jahresabschlüssen⁽¹⁾ und den aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug⁽²⁾ für das am 31. Dezember 2014 endende Haushaltsjahr besteht und von der Kommission am 23. Juli 2015 gebilligt wurde, sowie
- b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dieser Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geprüft.

Verantwortung des Managements

II. Gemäß den Artikeln 317 und 318 AEUV und der Haushaltsoordnung ist die Kommission verantwortlich für die Aufstellung und sachgerechte Darstellung der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union auf der Grundlage international anerkannter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr zugrunde liegenden Vorgänge. Diese Verantwortung umfasst die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Aufstellung und Darstellung von Abschlüssen notwendig sind, die frei von wesentlichen — beabsichtigten oder unbeabsichtigten — falschen Darstellungen sind. Die Kommission trägt die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Abschlüssen der Europäischen Union zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

Verantwortung des Prüfers

III. Unsere Aufgabe ist es, auf der Grundlage unserer Prüfung dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Wir haben unsere Prüfung in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden der INTOSAI durchgeführt. Nach diesen Standards haben wir die beruflichen Verhaltensanforderungen einzuhalten und die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass hinreichende Sicherheit darüber erlangt wird, ob die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union frei von wesentlichen falschen Darstellungen ist und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

IV. Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen, um Prüfungs nachweise für die in der konsolidierten Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr zugrunde liegenden Vorgänge zu erlangen. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Prüfers. Hierzu gehört die Beurteilung der Risiken wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — falscher Darstellungen in der konsolidierten Jahresrechnung sowie wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — Verstöße gegen die Rechtsvorschriften der Europäischen Union bei den zugrunde liegenden Vorgängen. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer alle für die Aufstellung und sachgerechte Darstellung der konsolidierten Jahresrechnung und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge relevanten internen Kontrollen, um Prüfungshandlungen zu planen, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit des internen Kontrollsyste ms abzugeben. Eine Prüfung umfasst auch die Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden, der Vertretbarkeit der geschätzten Werte in der Rechnungslegung sowie der Gesamtdarstellung der konsolidierten Jahresrechnung.

V. Im Bereich der Einnahmen ziehen wir als Ausgangspunkt für unsere Prüfung der auf der Mehrwertsteuer beruhenden und der vom Bruttonationaleinkommen abgeleiteten Eigenmittel die für ihre Berechnung relevanten makroökonomischen Aggregate heran und bewerten die Systeme der Kommission zur Verarbeitung dieser Daten bis zum Eingang der Beiträge der Mitgliedstaaten und bis zu ihrer Ausweisung in der konsolidierten Jahresrechnung. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel untersuchen wir die Rechnungsführung der Zollbehörden und analysieren die Abgabenströme bis zu ihrem Eingang bei der Kommission und bis zur Erfassung der Beträge in der Rechnungsführung.

⁽¹⁾ Die konsolidierten Jahresabschlüsse umfassen die Vermögensübersicht, die Ergebnisrechnung, die Kapitalflussrechnung, die Veränderungen der Nettovermögenswerte sowie eine Zusammenfassung wichtiger Rechnungsführungsvorschriften und sonstige Erläuterungen (einschließlich Segmentberichterstattung).

⁽²⁾ Die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug umfassen die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug und die dazugehörigen Erläuterungen.

VI. Im Bereich der Ausgaben prüfen wir die Zahlungsvorgänge, nachdem die Ausgaben getätig, erfasst und akzeptiert wurden. Diese Prüfung erfolgt bei allen Arten von Zahlungen — außer den Vorschüssen — (einschließlich der Zahlungen für den Erwerb von Vermögenswerten) erst, nachdem sie getätig wurden. Vorauszahlungen werden geprüft, wenn der Mittelempfänger Nachweise für deren ordnungsgemäße Verwendung vorlegt oder vorlegen muss und der Vorschuss abgerechnet wird oder zurückgefordert werden kann.

VII. Wir sind der Auffassung, dass die erlangten Prüfungsnachweise ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unsere Prüfungsurteile zu dienen.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VIII. Nach unserer Beurteilung stellt die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union für das am 31. Dezember 2014 endende Jahr die Vermögens- und Finanzlage der Union zum 31. Dezember 2014, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie die Veränderungen der Nettovermögenswerte für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung und den auf den international anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor basierenden Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen

IX. Nach unserer Beurteilung sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2014 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Zahlungen

Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen

X. Die 2014 zulasten der — die operativen Mittel umfassenden — Rubriken 1 bis 4 des mehrjährigen Finanzrahmens⁽³⁾ verbuchten Ausgaben sind in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Unsere geschätzte Fehlerquote bei den der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen beträgt 4,4 %. Unsere Schlussfolgerung wird durch die von der Kommission im Synthesebericht dargelegte Analyse der Risikobeträge untermauert.

Versagtes Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen

XI. Nach unserer Beurteilung sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2014 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen wegen der Bedeutung der im Absatz „Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen“ beschriebenen Sachverhalte in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

⁽³⁾ Diese Rubriken werden in den Kapiteln 5 bis 8 dieses Jahresberichts behandelt.

Sonstige Informationen

XII. Das Analysedokument zu den Jahresabschlüssen „Financial Statement Discussion and Analysis“ ist nicht Bestandteil des Jahresabschlusses. Die in diesem Analysedokument enthaltenen Angaben stimmen mit den Jahresabschlüssen überein.

10. September 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

Europäischer Rechnungshof

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG**EU-Ausgaben sind ein bedeutendes Instrument zur Erreichung der politischen Ziele**

1.1. EU-Ausgaben sind ein bedeutendes Instrument zur Erreichung der politischen Ziele. Weitere wichtige Instrumente sind die Rechtsetzung sowie der freie Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr und die Freizügigkeit im gesamten Gebiet der Union. Die EU-Ausgaben belaufen sich durchschnittlich auf 1,9 % der Gesamtausgaben des Staates der EU-Mitgliedstaaten (siehe **Abbildung 1.1**).

1.2. Gemäß dem Vertrag besteht unsere Rolle unter anderem darin,

- zu beurteilen, ob die Verwendung der EU-Haushaltssmittel im Einklang mit den maßgebenden Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften steht;
- unser Prüfungsurteil zur Jahresrechnung der EU abzugeben;
- über die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit⁽⁴⁾ der EU-Ausgaben zu berichten;
- Stellungnahmen zu Legislativvorschlägen mit finanziellen Auswirkungen vorzulegen.

Mit unserer Prüfungsarbeit zur Untermauerung der Zuverlässigkeitserklärung erfüllen wir das erste und zweite dieser Ziele. Diese Prüfungsarbeit gestattet es uns, Risiken zu ermitteln, welche die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit beeinträchtigen. Außerdem liefert sie einen wichtigen Input zu den Stellungnahmen, die wir zu vorgeschlagenen Finanzvorschriften abgeben.

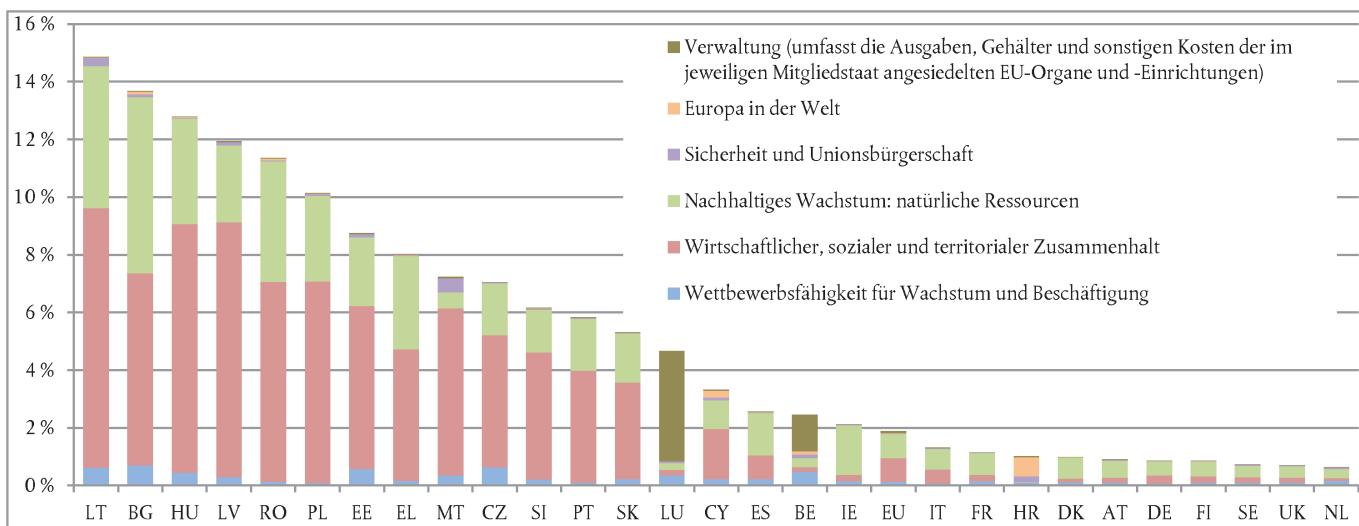
⁽⁴⁾ In Artikel 30 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsoordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1) werden diese Begriffe wie folgt definiert:

„Der Grundsatz der Sparsamkeit erfordert, dass die Ressourcen, die von dem betreffenden Organ bei ihren [sic] Tätigkeiten eingesetzt werden, zum richtigen Zeitpunkt, in ausreichender Menge und angemessener Qualität sowie mit dem geringstmöglichen Kostenaufwand bereitgestellt werden.“

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit betrifft die optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen.

Der Grundsatz der Wirksamkeit betrifft das Erreichen bestimmter gesetzter Ziele und angestrebter Ergebnisse.“

Abbildung 1.1 — EU-Ausgaben 2014 in jedem Mitgliedstaat als Anteil an den Gesamtausgaben des Staates



Quellen:

Ausgaben der Europäischen Union (Rechnungsführungsdaten der Europäischen Kommission, vom Hof zusammengestellt).
 Gesamtausgaben des Staates der Mitgliedstaaten (Eurostat — Finanzstatistiken des Sektors Staat — Staatseinnahmen, -ausgaben und Hauptaggregate — Gesamtausgaben des Staates 2014) (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>).
 Erläuterung der Ländercodes siehe **Anhang 1.5**.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.3. In diesem Kapitel des Jahresberichts

- legen wir Hintergrundinformationen zur Zuverlässigkeitserklärung vor sowie eine Übersicht über unseren Prüfungsansatz (siehe **Anhang 1.1**), unsere Prüfungsfeststellungen und Prüfungsschlussfolgerungen;
- analysieren wir die Art der verschiedenen mit den EU-Ausgaben verbundenen Risiken;
- beschreiben wir die Maßnahmen, welche die Kommission infolge von Bemerkungen und Empfehlungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung, die wir in früheren Jahresberichten vorlegten, getroffen hat (siehe **Anhang 1.2**).

BEMERKUNGEN DES HOFES

PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN ZUM HAUSHALTS-JAHR 2014**Die Jahresrechnung wies keine wesentlichen falschen Darstellungen auf**

1.4. Unsere Bemerkungen beziehen sich auf die konsolidierte Jahresrechnung⁽⁵⁾ (die „Jahresrechnung“) der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014. Die Jahresrechnung ging bei uns zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 23. Juli 2015 ein⁽⁶⁾. Der Jahresrechnung ist ein Analysedokument zu den Jahresabschlüssen „Financial Statement Discussion and Analysis“⁽⁷⁾ beigefügt, das nicht Gegenstand unseres Prüfungsurteils ist. Im Einklang mit Prüfungsgrundsätzen haben wir jedoch seine Kohärenz mit den in der Jahresrechnung enthaltenen Informationen überprüft.

1.5. Aus der Jahresrechnung (siehe Auszüge in **Anhang 1.3**) ist ersichtlich, dass sich die Gesamtverbindlichkeiten zum 31. Dezember 2014 auf 220,7 Milliarden Euro beliefen gegenüber einem Gesamtvermögen von 162,7 Milliarden Euro. Das wirtschaftliche Ergebnis für 2014 weist ein Defizit in Höhe von 11,3 Milliarden Euro auf (siehe auch Ziffern 2.12-2.13).

1.6. Unsere Prüfung ergab, dass die Jahresrechnung keine wesentlichen falschen Darstellungen aufwies (siehe auch **Anhang 1.2**). Unsere Bemerkungen zur Haushaltsführung und zum Finanzmanagement der EU sind Kapitel 2 zu entnehmen.

⁽⁵⁾ Die konsolidierte Jahresrechnung besteht aus

- den konsolidierten Jahresabschlüssen, die die Vermögensübersicht (in der die Vermögenswerte und Verbindlichkeiten zum Jahresende ausgewiesen sind), die Ergebnisrechnung (in der die Erträge und Aufwendungen des Jahres ausgewiesen sind), die Kapitalflussrechnung (in der ausgewiesen ist, wie buchmäßige Änderungen sich auf die Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente auswirken) sowie die Veränderungen der Nettovermögenswerte nebst den zugehörigen Erläuterungen umfassen;
- den aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahrs erstrecken, sowie Erläuterungen dazu.

⁽⁶⁾ Die vorläufige Jahresrechnung ging bei uns zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 31. März 2015 ein, dem gemäß der Haushaltsoordnung (siehe Artikel 147 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012) letztmöglichen Zeitpunkt für die Übermittlung. Die endgültige Jahresrechnung ging acht Tage vor der in Artikel 148 für die Übermittlung festgesetzten Frist des 31. Juli ein. Die überarbeitete Fassung des Analysedokuments zu den Jahresabschlüssen „Financial Statement Discussion and Analysis“ der Kommission wurde dem Hof am 1. September 2015 übermittelt.

⁽⁷⁾ Siehe Leitlinie zur empfohlenen Praxis 2 „Financial Statement Discussion and Analysis“ des International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.7. Im Jahr 2014 hat die Kommission die Darstellung der Jahresrechnung mehrfach geändert. Mit diesen Änderungen soll dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) Rechnung getragen und eine noch weiter gehende Angleichung an internationale Normen vollzogen werden. Beträchtliche Verbesserungen wurden bei der Darstellung bestimmter Erläuterungen zu den Jahresabschlüssen erzielt⁽⁸⁾.

Punkte, die sich auf die Jahresrechnung auswirken

1.8. Folgende Punkte wirken sich auf die Jahresrechnung aus:

- a) Die Kommission hat im Hinblick auf die Darstellung der Erläuterung 6 zu den Jahresabschlüssen (zum „Schutz des EU-Haushalts“), wie in Ziffer 1.13 unseres Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 und in Punkt 2 der diesjährigen Übersicht über die Weiterverfolgung (**Anhang 1.2**) erörtert, Fortschritte erzielt. Die Erläuterung enthält nunmehr gezieltere Informationen. Für den Kohäsionsbereich weist sie aus, in welchem Ausmaß Berichtigungen vor Erfassung der Ausgaben, während der Durchführung und beim Abschluss vorgenommen werden. Ferner umfasst die Erläuterung nun — wenn auch nicht immer in quantifizierter Form — eine Beschreibung der Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen (wie etwa Schaffung zweckgebundener Einnahmen, von Mitgliedstaaten zurückgenommene und ersetzte Ausgaben usw.) auf den EU-Haushalt⁽⁹⁾.
- b) Aus der Erläuterung 2.5.2 über Vorfinanzierungen (Vorschüsse an die Mitgliedstaaten) geht hervor, dass der Kommission nur begrenzte Informationen über die Verwendung der Mittel vorliegen, die für Finanzierungsinstrumente im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung (3,8 Milliarden Euro) und sonstige Beihilferegelungen (3,6 Milliarden Euro) zur Verfügung gestellt werden. Dies kann sich auf deren Bewertung am Jahresende auswirken. Unter Umständen muss die Kommission beim Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 erhebliche Anpassungen vornehmen.

⁽⁸⁾ Einschließlich einer konsolidierten Darstellung der kurzfristigen und langfristigen Vermögenswerte und Verbindlichkeiten sowie einer vereinfachten Darstellung der Segmentberichterstattung.

⁽⁹⁾ In der Erläuterung 6 zu den Jahresabschlüssen 2015 sucht die Kommission den Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union von Juni 2015 Rechnung zu tragen, mit denen Entscheidungen über Finanzkorrekturen in Höhe von 457 Millionen Euro für nichtig erklärt wurden. In der Erläuterung 2.10 „Rückstellungen“ werden diese Entscheidungen bereits als Anpassungen aufgrund von Ereignissen nach dem Abschlussstichtag behandelt (Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juni 2015 in den verbundenen Rechtsachen C-549/12 P und C-54/13 P zur Nichtigerklärung von zwei Kommissionsentscheidungen über einen Betrag von 94 Millionen Euro im Zusammenhang mit EFRE-Programmen in Deutschland sowie Urteil in der Rechtsache C-263/13 P zur Nichtigerklärung von drei Kommissionsentscheidungen über einen Betrag von 363 Millionen Euro für EFRE-Programme in Spanien). Diese Entscheidungen kamen im Zusammenhang mit den Ausgaben im Rahmen der operativen Programme 1994-1999 zum Tragen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.7. Die Kommission begrüßt die Anerkennung der erreichten Verbesserungen durch den Hof. Diese Verbesserungen, wie die freiwillige Ausweisung in der Erörterung und Analyse des Jahresabschlusses, wurden vorgenommen, um bei der Finanzberichterstattung des öffentlichen Sektors weiterhin eine führende Rolle einzunehmen, indem den Nutzern der Jahresabschlüsse der EU nützliche Finanzinformationen zur Verfügung gestellt werden.

1.8.

- a) Erläuterung 6 bietet eine Zusammenfassung der Ergebnisse der (beschlossenen und umgesetzten) Korrekturmaßnahmen der Kommission sowie ihrer Präventivmaßnahmen für das Jahr 2014. Ausführlichere Informationen zu diesem Thema sind in der jährlichen Mitteilung der Kommission über den Schutz des EU-Haushalts enthalten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge: Unsere allgemeinen Prüfungsergebnisse sind zwar gleichbleibend, weisen aber auf eine wesentliche Fehlerquote hin

1.9. Wir prüfen die Einnahmen und Ausgaben der EU, um zu beurteilen, ob diese mit den maßgebenden Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften in Einklang stehen. Wir legen unsere Prüfungsergebnisse zu den Einnahmen in Kapitel 4 und zu den Ausgaben in den Kapiteln 5 bis 9 vor (siehe **Tabelle 1.1**).

1.10. Die Einnahmen waren nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe Ziffer 4.26). Bei den Ausgaben stellen wir nach wie vor eine wesentliche Fehlerquote fest. Mit 4,4 % lag die geschätzte Fehlerquote bei den Ausgaben (nach Berücksichtigung der relevanten Korrekturmaßnahmen, siehe Ziffer 1.32⁽¹⁰⁾) ähnlich hoch wie die Quote für 2013 (4,5 %⁽¹¹⁾) (siehe **Tabelle 1.1**). Die Ausgaben in der MFR-Rubrik 5 („Verwaltung“) waren nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe Ziffer 9.15). Bei allen übrigen operative Ausgaben betreffenden Rubriken waren die Ausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe Ziffern 5.32-5.33, 6.76-6.77, 7.72-7.73 und 8.26-8.27).

1.10. Die Kommission teilt die Bewertung der meisten gemeldeten Fehler in Bezug auf Einnahmen in Kapitel 4 und Ausgaben in den Kapiteln 5 bis 9 und wird die Fehler ordnungsgemäß weiterverfolgen, um den EU-Haushalt zu schützen.

Tabelle 1.1 — Übersicht über die Prüfungsergebnisse 2014 zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Kapitel des Jahresberichts	MFR-Rubrik	Geprüfte Grundgesamtheit (Milliarden Euro)	Geschätzte Fehlerquote 2014 (%)	Konfidenzintervall (%)		Geschätzte Fehlerquote 2013 (%)
				Untere Fehlergrenze (LEL)	Obere Fehlergrenze (UEL)	
5. Wettbewerbsfähigkeit	Rubrik 1a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Kohäsion	Rubrik 1b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Natürliche Ressourcen	Rubrik 2	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. Europa in der Welt	Rubrik 4	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Verwaltung	Rubrik 5	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ „An der Quelle“ vorgenommene Berichtigungen von Anträgen, die keine Auszahlung oder aber gekürzte Zahlungen zur Folge hatten, sollten nicht mit der Höhe der endgültigen Zahlungen verglichen werden.

⁽¹¹⁾ Die von uns im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 ermittelte geschätzte Fehlerquote lag bei 4,7 %. Die hier aufgeführte vergleichbare geschätzte Quote ist um 0,2 Prozentpunkte niedriger, da unser neuer Ansatz für die Quantifizierung der Verstöße gegen die Vergabevorschriften zugrunde gelegt wurde (siehe Ziffern 1.13 und 1.14).

Kapitel des Jahresberichts	MFR-Rubrik	Geprüfte Grundgesamtheit (Milliarden Euro)	Geschätzte Fehlerquote 2014 (%)	Konfidenzintervall (%)		Geschätzte Fehlerquote 2013 (%)
				Untere Fehlergrenze (LEL)	Obere Fehlergrenze (UEL)	
Sonstige (¹)	Rubrik 3, 6 und andere	2,1	—	—	—	—
Insgesamt		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Einnahmen		143,9	0	0	0	0

(¹) Wir legen keine spezifische Beurteilung und kein getrenntes Kapitel für die Ausgaben im Rahmen der MFR-Rubriken 3 („Sicherheit und Unionsbürgerschaft“) und 6 („Ausgleichszahlungen“) vor sowie für andere Ausgaben (Sonderinstrumente außerhalb des MFR 2014-2020 wie beispielsweise die Soforthilfereserve, der Europäische Fonds zur Anpassung an die Globalisierung, der Solidaritätsfonds der Europäischen Union und das Flexibilitätsinstrument). Die Prüfungsarbeit in diesen Bereichen trägt jedoch zu unserer Gesamtschlussfolgerung zu den Ausgaben des Haushaltsjahrs 2014 bei.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.11. Insgesamt sind die Prüfungsergebnisse in den letzten drei Jahren relativ gleichbleibend auf einem Niveau geblieben, das deutlich über unserem Richtwert für die Wesentlichkeit liegt (siehe **Abbildung 1.2**).

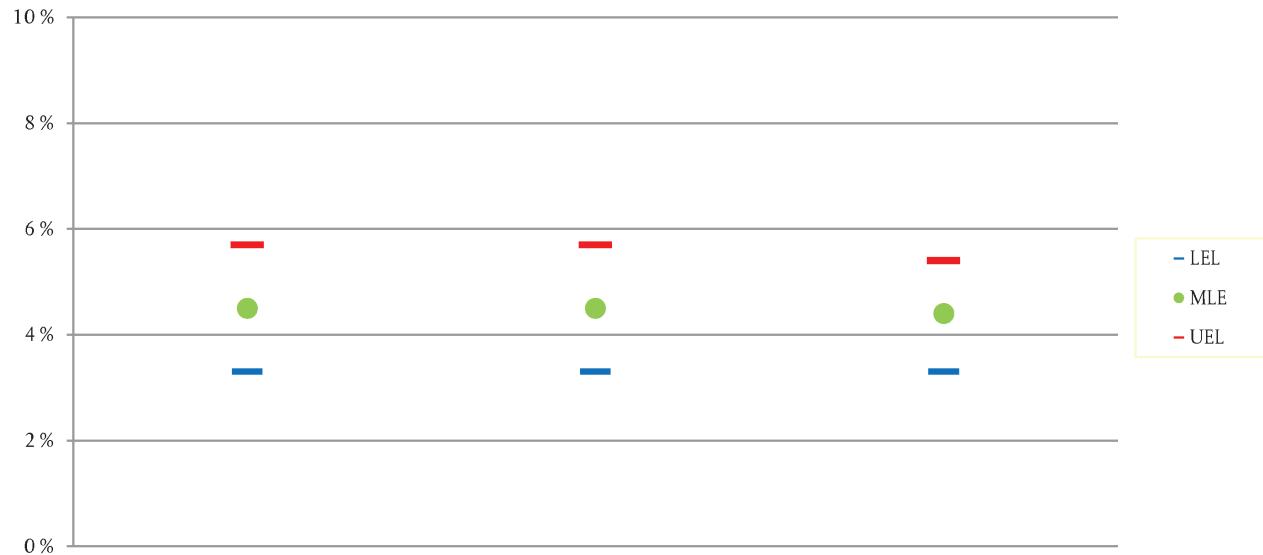
ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.11. Die Kommission stellt fest, dass die vom Hof gemeldete Fehlerquote eine jährliche Schätzung darstellt, in der Rechnungsführungskorrekturen von Projektausgaben, die vor Ankündigung der Prüfung des Hofes vorgenommen wurden, berücksichtigt sind.

Die Kommission weist darauf hin, dass sie an die Haushaltsoordnung gebunden ist, in der in Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe e festgelegt ist, dass ihr internes Kontrollsysteem u. a. eine „angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Programme und der Art der betreffenden Zahlungen“ sicherstellen sollte.

Im Synthesebericht 2014 (COM(2015) 279 final) schätzte die Kommission die künftigen Auswirkungen von Korrekturmechanismen auf 2,7 Mrd. Euro, was 1,9 % der Zahlungen aus dem EU-Haushalt entspricht.

Die Kommission wird ihre Überwachungsfunktion weiterhin ausüben, indem sie Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen auf einem Niveau vornimmt, das dem Niveau der Unregelmäßigkeiten und Unzulänglichkeiten entspricht, die während des gesamten Zeitraums und auch nach Abschluss der Programme ermittelt wurden.

Abbildung 1.2 — Die geschätzte Fehlerquote (wahrscheinlichste Fehlerquote, MLE — *most likely error*) (2012-2014)⁽¹⁾

⁽¹⁾ Die geschätzte Fehlerquote für 2012 und 2013 wurde angepasst, um dem neuen Ansatz für die Quantifizierung schwerwiegender Verstöße gegen die Vergabevorschriften Rechnung zu tragen (siehe Ziffer 1.13).

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.12. Die EU-Ausgaben bestehen vorwiegend aus zwei Arten von Ausgabenprogrammen, die ganz unterschiedliche Risikomuster aufweisen⁽¹²⁾:

- auf Zahlungsansprüchen basierende Programme, bei denen die Zahlung davon abhängt, ob bestimmte Bedingungen erfüllt werden; zu solchen Programmen gehören Stipendien für Studierende und Forschungsstipendien (Kapitel 5), Direktbeihilfen für Landwirte (Kapitel 7), die direkte Budgethilfe⁽¹³⁾ (Kapitel 8) sowie Gehälter und Versorgungsbezüge (Kapitel 9);
- Erstattungsregelungen, bei denen die EU förderfähige Kosten für förderfähige Tätigkeiten erstattet, unter solche Regelungen fallen Forschungsprojekte (Kapitel 5), Regelungen für Investitionen in die regionale und ländliche Entwicklung (Kapitel 6 und 7), Fortbildungsprogramme (Kapitel 6) und Entwicklungsprojekte (Kapitel 8).

⁽¹²⁾ In den Ziffern 1.20-1.22 wird auf diese unterschiedlichen Risiken näher eingegangen.

⁽¹³⁾ Budgethilfezahlungen sind ein Beitrag zum allgemeinen Haushalt eines Staates oder zu den von diesem für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mitteln (siehe auch Ziffern 8.7 und 8.8).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ein neuer Prüfungsansatz ...

1.13. Für 2014 haben wir unseren Ansatz für die Quantifizierung schwerwiegender Verstöße gegen die Vergabevorschriften neu gestaltet. Durch diesen Ansatz wird klargestellt, wie wir die Auswirkungen dieser Verstöße bewerten. Insbesondere haben wir einen proportionalen Ansatz für die Berechnung von Fehlern eingeführt, die im Zusammenhang mit der Änderung von Verträgen stehen.

1.14. Um die Vergleichbarkeit der in diesem Bericht vorgelegten Ergebnisse sicherzustellen, haben wir die Zahlenangaben für 2012 und 2013 in **Tabelle 1.1** sowie in den **Abbildungen 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 und 1.6** entsprechend diesem neuen Ansatz angepasst. **Anhang 1.4** enthält die nicht bereinigten historischen Daten zu den für den Zeitraum 2009-2013 ermittelten geschätzten Fehlerquoten. Im Zuge dieser Anpassung wurde die geschätzte Gesamtfehlerquote 2013 um 0,2 % und 2012 um 0,3 % gesenkt. Die Anpassung wirkt sich nicht auf die Schlussfolgerungen aus, zu denen wir in Bezug auf jene Jahre gelangt waren, und es handelt sich auch weiterhin um eine eindeutig wesentliche Fehlerquote.

1.15. Im Jahr 2015 werden wir unseren Ansatz im Hinblick auf die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance) an den geänderten Rechtsrahmen für die Gemeinsame Agrarpolitik anpassen. Zwar werden wir weiterhin über die Informationen berichten, welche die Kommission zur Cross-Compliance vorlegt, doch wird dieses Element nicht länger Gegenstand unserer Prüfungshandlungen sein. In diesem Jahr stellten wir zahlreiche Cross-Compliance-Fehler im Hinblick auf jeden vierten der besuchten landwirtschaftlichen Betriebe fest. Der Anteil dieser Fehler an unserer geschätzten Gesamtfehlerquote beträgt 0,2 Prozentpunkte (2013: 0,2) ⁽¹⁴⁾ und an der Fehlerquote für das Kapitel „Natürliche Ressourcen“ 0,6 Prozentpunkte (2013: 0,5).

1.13. Die Kommission begrüßt den neuen Ansatz des Hofes bei der Quantifizierung gravierender Verstöße gegen Vergabevorschriften.

1.15. Die Kommission begrüßt die Änderung des Ansatzes des Hofes ab 2015. Für 2014 bekräftigt sie ihre Ansicht, dass sich Cross-Compliance-Verstöße nicht auf die Beihilfevoraussetzungen für Zahlungen auswirken (siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 7.7).

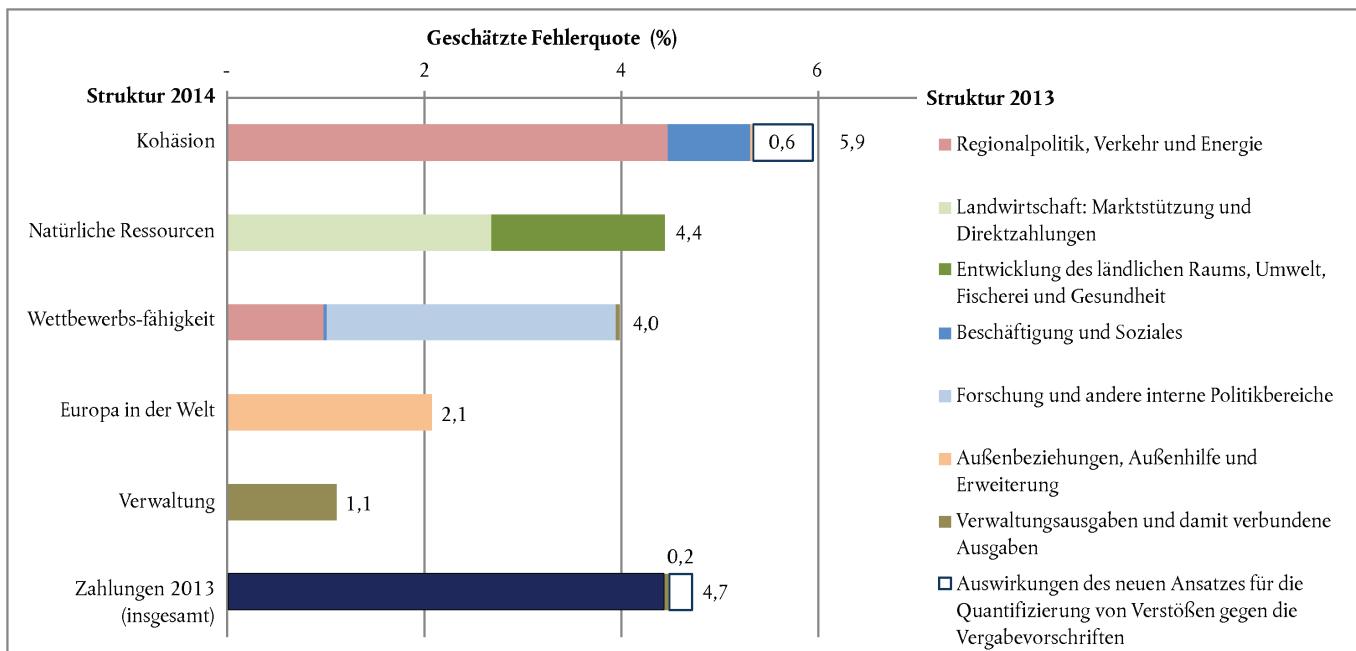
⁽¹⁴⁾ Siehe auch Ziffer 1.21 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

... und eine neue Struktur für unseren Jahresbericht

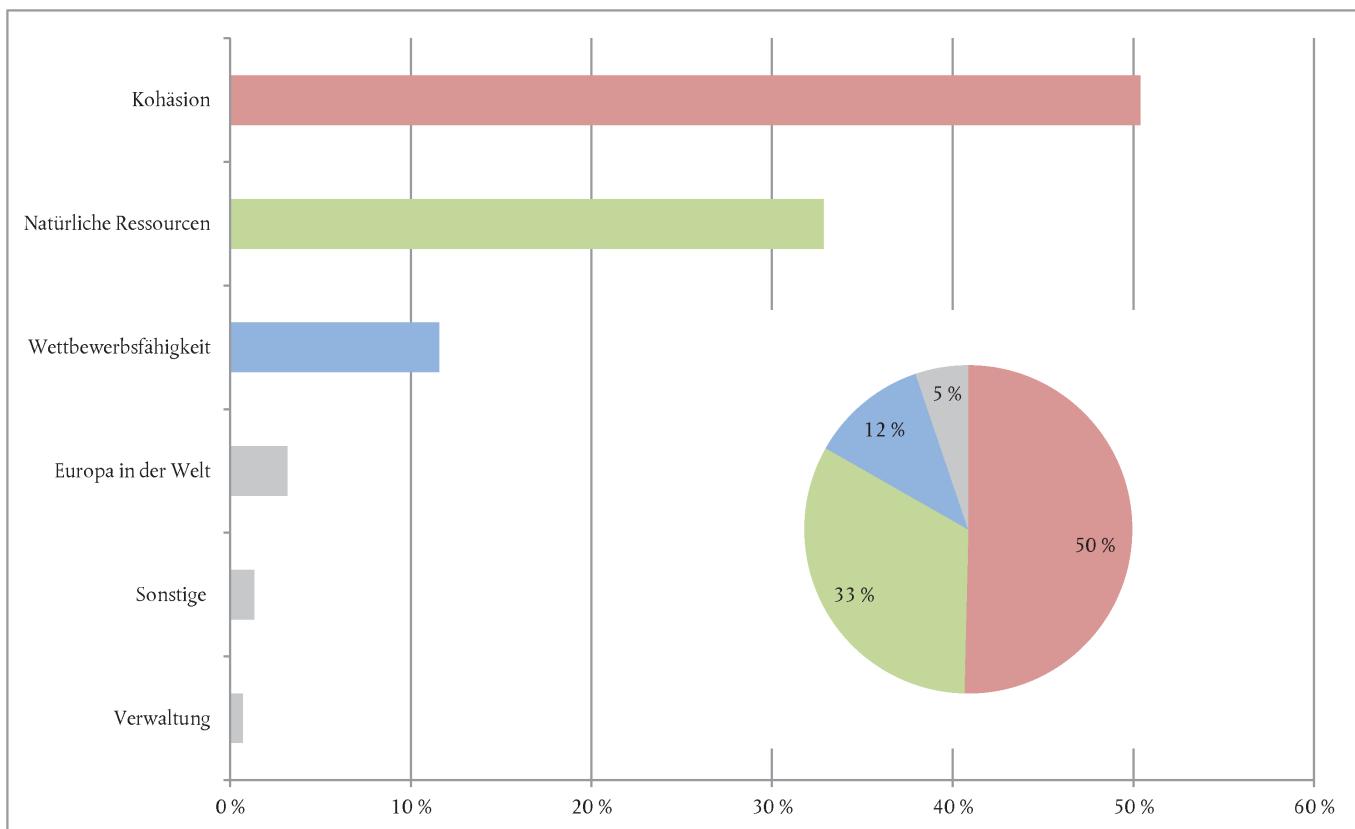
1.16. Wie in der allgemeinen Einleitung beschrieben (Ziffern 0.5-0.7), haben wir die Kapitelstruktur unseres Jahresberichts umgestaltet. Zum Zwecke der Vergleichbarkeit ist nachstehend (**Abbildung 1.3**) veranschaulicht, wie die Prüfungsergebnisse des letzten Jahres aussehen würden, wenn sowohl die neue Kapitelstruktur als auch der neue Ansatz für die Quantifizierung der Verstöße gegen die Vergabevorschriften zugrunde gelegt worden wären (siehe Ziffern 1.13 und 1.14). Wir verwendeten diese Zahlenangaben in **Tabelle 1.1**.

Abbildung 1.3 — Neuzuordnung der Prüfungsergebnisse für 2013 auf der Grundlage der Struktur des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 und unter Berücksichtigung des neuen Ansatzes für die Quantifizierung von Verstößen gegen die Vergabevorschriften



Quelle: Europäischer Rechnungshof unter Berücksichtigung der geänderten Struktur des Jahresberichts und des neuen Ansatzes für die Quantifizierung schwerwiegender Verstöße gegen die Vergabevorschriften.

1.17. Wie aus **Abbildung 1.4** ersichtlich, trägt der Kohäsionsbereich am meisten zu unserer geschätzten Fehlerquote für 2014 bei, gefolgt von den Bereichen „Natürliche Ressourcen“, „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Europa in der Welt“. Diese Verteilung deckt sich mit unseren Feststellungen für 2013.

Abbildung 1.4 — Beitrag zur geschätzten Gesamtfehlerquote 2014 nach MFR-Rubrik

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.18. Förderfähigkeitsfehler bei den Erstattungsregelungen haben den Hauptanteil an den für 2014 aufgedeckten Fehlern (siehe auch Ziffern 1.20-1.22, **Abbildung 1.5** und **Abbildung 1.6**).

- a) Bei der Ausgabenerstattung liegt die geschätzte Fehlerquote bei 5,5 % (2013: 5,6 %). Zu den typischen Fehlern in diesem Bereich gehören:
- Einbeziehung nicht förderfähiger Kosten in die Kostenaufstellungen,
 - nicht förderfähige Projekte, Tätigkeiten oder Begünstigte,
 - schwerwiegende Verstöße gegen die Vergabevorschriften im Verlauf der Auftragsvergabe,
 - schwerwiegende Verstöße gegen die Vergabevorschriften während der Vertragsausführung (d. h. Vertragsänderungen und Vergabe zusätzlicher Arbeiten).

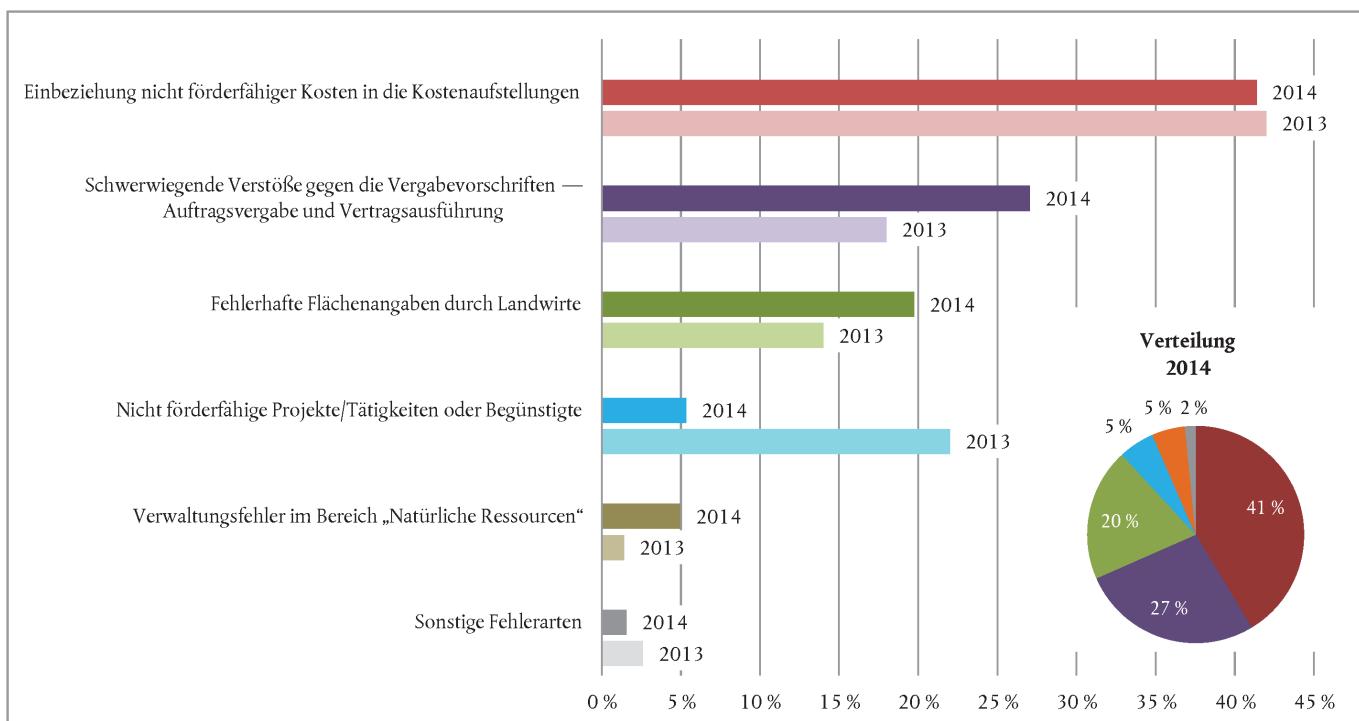
ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.18.

- a) Die Kommission hat in ihren Prüfungen ebenfalls ähnliche Probleme ermittelt. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden von der Kommission erhebliche Anstrengungen unternommen, um die eigentliche Ursache der Probleme zu ermitteln und gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen durchzuführen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Bei auf Zahlungsansprüchen basierenden Programmen liegt die geschätzte Fehlerquote bei 2,7 % (2013: 3,0 %). Zu den typischen Fehlern in diesem Bereich gehören:
- überhöhte Flächenangaben durch Landwirte,
 - Verwaltungsfehler bei den Landwirten geleisteten Zahlungen.

Abbildung 1.5 — Anteil an der geschätzten Gesamtfehlerquote nach Fehlerart

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

1.19. Die Zahlenangaben für 2013 in der **Abbildung 1.5** wurden auf derselben Grundlage erstellt wie für 2014, d. h. unter Zugrundelegung des in Ziffer 1.13 beschriebenen Ansatzes.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ausgabenart und Fehlerquoten stehen in einem engen Zusammenhang

1.20. Wir haben den Zusammenhang zwischen Ausgabenart und Fehlerrisiko analysiert. Charakteristisch für EU-Ausgaben ist das Ausmaß, in dem die korrekte Berechnung der Zahlungen an die Mittelempfänger von Informationen abhängt, die von den Empfängern selbst vorgelegt werden. Dies gilt für die größte Kategorie der auf Zahlungsansprüchen basierenden Ausgabenregelungen: die an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gezahlten flächenbezogenen Beihilfen. Von besonderer Bedeutung ist dies im Bereich der Erstattungsregelungen: Die Empfänger müssen in ihrem Antrag Angaben machen, um zu belegen, dass sie an einer förderfähigen Maßnahme teilnehmen und ihnen Kosten entstanden sind, die für eine Erstattung in Frage kommen. Sämtliche Arten der Mittelverwaltung sind hiervon betroffen⁽¹⁵⁾.

1.21. **Abbildung 1.6** beruht auf allen in Bezug auf EU-Ausgaben während der letzten zwei Jahre sowohl für die Jahresberichte zum Gesamthaushaltsplan als auch für die Europäischen Entwicklungsfonds durchgeführten Prüfungen⁽¹⁶⁾. Die Zahlungsströme sind nach ihrer Art gruppiert. Die Größe der Kreise in dieser Abbildung steht für den jeweiligen Anteil an den Gesamtausgaben, wobei ihre jeweilige Positionierung entlang der 45-Grad-Linie die entsprechende geschätzte Fehlerquote angibt; an ihrer Farbe ist zu erkennen, ob es sich um auf Ansprüchen oder auf Erstattung basierende Ausgaben handelt.

1.22. In dieser Abbildung sind sowohl Elemente des pflichtgemäßen Ermessens (Bewertung der Auswirkungen von Systemen und der Risiken im Zusammenhang mit der Vorgangsart — siehe **Anhang 1.1**, Ziffer 1) als auch empirische Elemente (Messung geschätzter Fehlerquoten während eines Zweijahreszeitraums) enthalten. Zum einen soll damit den Wünschen unseres Adressatenkreises nach mehr Informationen zu den verschiedenen Risikoprofilen entsprochen werden, zum anderen soll die Kommission dabei unterstützt werden, Maßnahmen in Bezug auf Bereiche mit anhaltend hohen Fehlerquoten zu ergreifen.

1.20. Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsysteem (InVeKoS), das das Flächenidentifizierungssystem (Land Parcel Identification System, LPIS) mit einschließt, trägt erheblich zur Vermeidung von Fehlern und zur Senkung der Fehlerquote bei (siehe Ziffer 7.32).

LPIS wird von den nationalen Behörden eingerichtet und gepflegt. Zahlungen an Endbegünstigte sind erst möglich, nachdem ihre Forderung mit den im Flächenidentifizierungssystem vorhandenen Daten abgeglichen wurde.

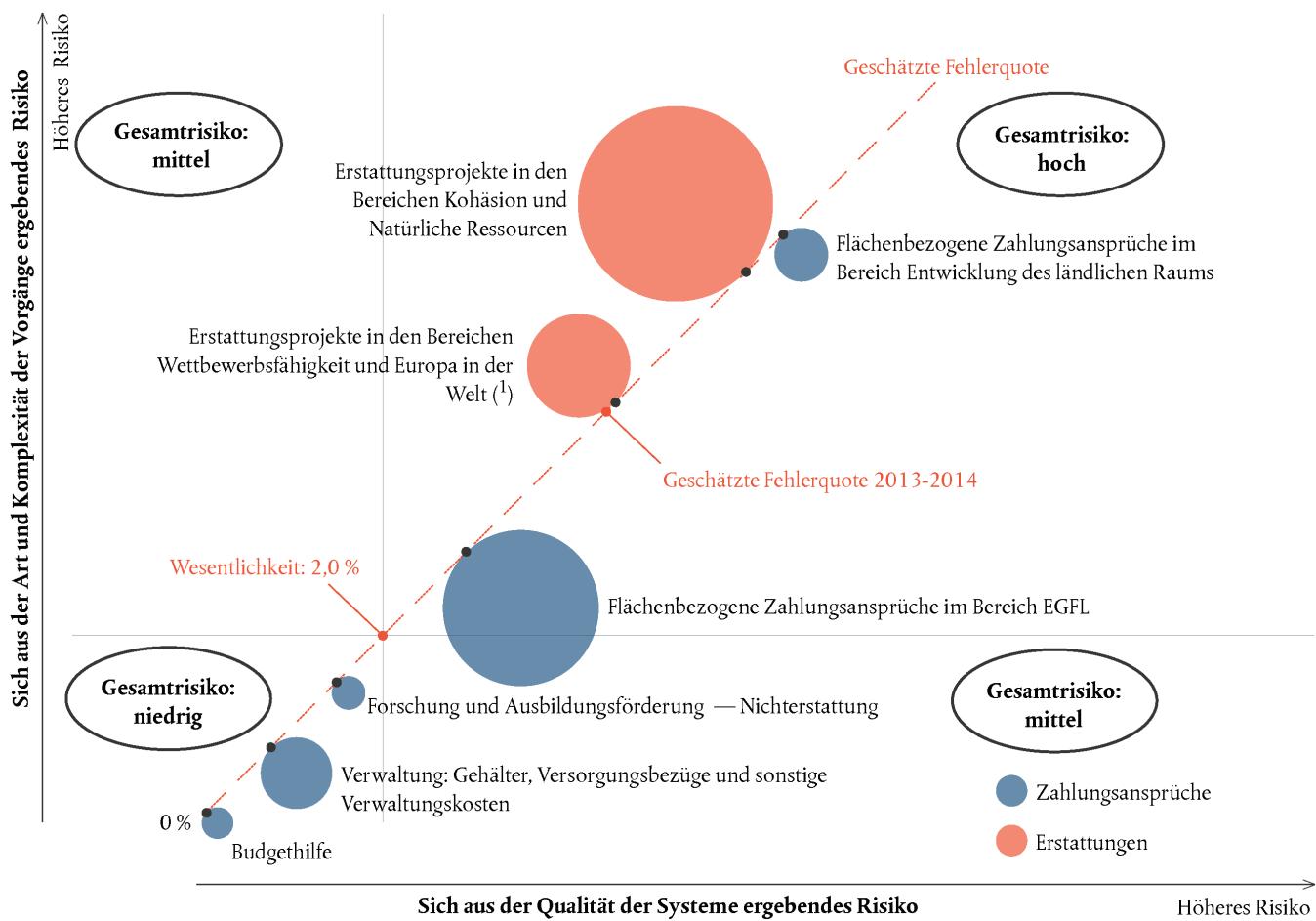
Dank LPIS ist die Fehlerquote für flächenbezogene Beihilfen niedriger als für alle sonstigen Beihilfearten unter geteilter Verwaltung.

Nach Ansicht der Kommission bestätigen Kasten 1.2 und Kasten 1.3 diese Auffassung.

⁽¹⁵⁾ Direkte Mittelverwaltung (direkt von der Europäischen Kommission ausgeführte Haushaltsmittel), indirekte Mittelverwaltung (Nicht-EU-Partnerländern, internationalen Organisationen usw. übertragene Haushaltsvollzugsaufgaben), geteilte Mittelverwaltung (zwischen Kommission und Mitgliedstaaten geteilter Haushaltsvollzug).

⁽¹⁶⁾ Bewertung anhand desselben Ansatzes für beide Jahre (siehe Ziffern 1.13 und 1.14).

Abbildung 1.6 — Zusammenhang zwischen Vorgangsart, Risiko und geschätzter Fehlerquote bei EU-Vorgängen (2013-2014)



⁽¹⁾ Die Erstattung für die Rubrik „Europa in der Welt“ umfasst von mehreren Gebbern finanzierte Projekte, auf die in der Praxis viele Merkmale der auf Zahlungsansprüchen basierenden Regelungen zutreffen und die niedrigere Fehlerquoten aufweisen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Ergebnisse in den verschiedenen Ausgabenbereichen zeigen unterschiedliche Fehlermuster

1.23. „Wettbewerbsfähigkeit“ (Kapitel 5): Die geschätzte Fehlerquote beträgt 5,6 % und liegt damit über den entsprechenden Ergebnissen für 2013 (4,0 %⁽¹⁷⁾). Die Mehrzahl der Ausgaben erfolgt auf Kostenerstattungsbasis, und die Fehler in diesem Bereich spiegeln im Wesentlichen die verschiedenen Kategorien nicht förderfähiger Kosten wider (vor allem Personalkosten, sonstige direkte Kosten und indirekte Kosten).

1.24. „Kohäsion“ (Kapitel 6): Die geschätzte Fehlerquote beträgt 5,7 % und liegt damit über den entsprechenden Ergebnissen für 2013 (5,3 %⁽¹⁷⁾). Nahezu sämtliche Ausgaben in diesem Bereich erfolgen in Form der Kostenerstattung. Zu den Hauptfehlerursachen zählen schwerwiegende Verstöße gegen die Vergabevorschriften (rund die Hälfte der geschätzten Fehlerquote), gefolgt von nicht förderfähigen Kosten in Ausgabenerklärungen (mehr als ein Viertel der geschätzten Fehlerquote). Verstöße gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen und nicht förderfähige Projekte machen den übrigen Teil der Fehler aus.

1.25. „Natürliche Ressourcen“ (Kapitel 7): Die geschätzte Fehlerquote beträgt 3,6 % und liegt damit unter den entsprechenden Ergebnissen für 2013 (4,4 %⁽¹⁷⁾). Auf den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) entfallen mehr als drei Viertel der Ausgaben in diesem Bereich, und dieser Fonds ist weniger fehleranfällig als der Teilbereich Entwicklung des ländlichen Raums, für den wir schon seit Langem hohe Fehlerquoten feststellen, insbesondere bei den auf der Grundlage der Kostenerstattung getätigten Ausgaben. Insgesamt trugen überhöhte Flächen- oder Tierzahlangaben durch Landwirte rund ein Drittel der geschätzten Fehlerquote bei. Fehler im Zusammenhang mit nicht beihilfefähigen Begünstigten, Tätigkeiten oder Ausgaben machten den zweithöchsten Anteil aus (rund ein Viertel der geschätzten Fehlerquote). Die wichtigsten restlichen Anteile entfallen auf Cross-Compliance-Verstöße (ein Sechstel) und Verwaltungsfehler (ein Sechstel).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.23. Siehe die Antworten der Kommission zu Kapitel 5 des Jahresberichts (Ziffern 5.6-5.17).

1.24. Siehe die Antworten der Kommission zu Kapitel 6 des Jahresberichts (Ziffern 6.23-6.45 und Ziffer 6.76).

1.25. Die niedrigere Fehlerquote für den EGFL spiegelt die Wirksamkeit von InVeKoS und insbesondere von LPIS bei ordnungsgemäßer Umsetzung wider, was die Vermeidung von Fehlern vom ersten Moment des Prozesses an angeht. Nach Auffassung der Kommission ist InVeKoS insgesamt ein solides System zur Verwaltung von GAP-Ausgaben.

Siehe auch die Antworten in Ziffer 1.15 und 1.20, Ziffern 7.15 bis 7.19 und Ziffern 7.25 bis 7.29.

⁽¹⁷⁾ Diese Vergleichszahl berücksichtigt sowohl die Neuzuordnung der Haushaltlinien — um sicherzustellen, dass die Kapitel die MFR-Rubriken widerspiegeln — als auch den neuen Ansatz für Verstöße gegen die Vergabevorschriften. Siehe auch **Abbildung 1.3**.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.26. „Europa in der Welt“ (Kapitel 8): Die geschätzte Fehlerquote beträgt 2,7 % und liegt damit über den entsprechenden Ergebnissen für 2013 (2,1 %⁽¹⁸⁾)⁽¹⁹⁾. Von der Kommission erstattete nicht förderfähige Kosten machen mehr als die Hälfte der Gesamtfehlerquote aus. Auf Zahlungen für nicht erbrachte Bauleistungen und Dienstleistungen bzw. nicht erfolgte Lieferungen entfällt ein Viertel der Gesamtfehlerquote. Der Rest ergibt sich aufgrund fehlender Belege (rund ein Zehntel der geschätzten Fehlerquote), der inkorrekteten Berechnung von Ausgaben und aus Verstößen gegen Vergabevorschriften.

1.27. „Verwaltung“ (Kapitel 9): Die geschätzte Fehlerquote beträgt 0,5 %, was gegenüber den entsprechenden Ergebnissen für 2013 (1,1 %⁽¹⁸⁾) einen Rückgang darstellt. Die meisten Ausgaben in diesem Bereich betreffen die von den Organen und Einrichtungen der EU gezahlten Gehälter, Versorgungsbezüge und Zulagen. Eine geringe Anzahl von Fehlern bei den Zulagen machte den größten Anteil an der Fehlerquote in diesem Bereich aus, die insgesamt nicht wesentlich ist.

1.28. Wie in der allgemeinen Einleitung erläutert, erstellen wir kein getrenntes Kapitel für Ausgaben, die nicht unter die MFR-Rubriken 1, 2, 4 und 5 fallen. Über die restlichen Ausgaben im Gesamtbetrag von 2,1 Milliarden Euro (1,5 % der von unserer Prüfung betroffenen Ausgaben) wird daher in diesem Kapitel berichtet⁽²⁰⁾. Von den insgesamt 2,1 Milliarden Euro entfällt ein Betrag von 0,5 Milliarden Euro auf Ausgaben, die über und von zehn Agenturen getätigt wurden, die Gegenstand unserer besonderen Jahresberichte sind⁽²¹⁾. Die in diesem Bereich ermittelten Hauptfehler bestanden in der Erstattung nicht förderfähiger Kosten (siehe Kasten 1.1).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.26. Siehe die Antworten der Kommission zu Kapitel 8 des Jahresberichts (Ziffern 8.11-8.15).

1.27. Siehe die Antworten der Kommission zu Kapitel 9 des Jahresberichts (Ziffern 9.13-9.17).

⁽¹⁸⁾ Diese Vergleichszahl berücksichtigt sowohl die Neuzuordnung der Haushaltlinien — um sicherzustellen, dass die Kapitel die MFR-Rubriken widerspiegeln — als auch den neuen Ansatz für Verstöße gegen die Vergabevorschriften. Siehe auch **Abbildung 1.3**.

⁽¹⁹⁾ Die Mehrzahl der Ausgaben des Kapitels „Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“ des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 verblieb in dem entsprechenden Kapitel für die MFR-Rubrik „Europa in der Welt“; ein geringfügiger Anteil dieser Ausgaben wird nunmehr im Kapitel „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ behandelt. Siehe auch **Abbildung 1.3**.

⁽²⁰⁾ Siehe Fußnote 1 der **Tabelle 1.1**.

⁽²¹⁾ Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit, Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, Europäische Polizeiakademie, Europäisches Polizeiamt, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 1.1 — Beispiel für Fehler bei der Erstattung von Kosten für ein Projekt im Rahmen der MFR-Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“

Gegenstand unserer Stichprobe war eine Zahlung der Kommission an einen Begünstigten, der als Koordinator eines Kooperationsprojekts im Rahmen des Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ tätig war.

Die begünstigte öffentliche Einrichtung ordnete zwei ständige Mitarbeiter (Beamte) halbtags zum Projekt ab; einen Teil ihrer Gehälter stellte sie in der Projektkostenaufstellung in Rechnung. Abgeordnetes Personal verursacht nur dann begründetermaßen zusätzliche Kosten, wenn weiteres Personal eingestellt werden muss, um die Beamten in ihrer üblichen Tätigkeit zu ersetzen, und dadurch tatsächlich Kosten entstehen. Da die begünstigte Einrichtung keine Vorkehrungen zum Ersatz der Beamten getroffen hat, sind diese Kosten nicht förderfähig.

Insgesamt beliefen sich die von der begünstigten Einrichtung gemeldeten nicht förderfähigen Kosten auf 58 000 Euro der in Rechnung gestellten Gesamtkosten in Höhe von 237 000 Euro.

Wir ermittelten bei acht der 25 Projekte, die Gegenstand der Stichprobe für die MFR-Rubrik 3 waren, nicht förderfähige Kosten, die von der Kommission erstattet wurden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 1.1 — Beispiel für Fehler bei der Erstattung von Kosten für ein Projekt im Rahmen der MFR-Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“

Der Kommission waren die Schwierigkeiten der öffentlichen Einrichtungen bei der Einhaltung der Beihilfesfähigkeitsregeln, die auf Personalkosten für öffentliche Einrichtungen (die sonstiges Personal beauftragen, um das verbeamtete Personal in seiner gewöhnlichen Tätigkeit zu ersetzen) Anwendung finden, bekannt. Aus diesem Grund änderte die Kommission ab 2011 die für Personal von öffentlichen Einrichtungen geltenden Beihilfesfähigkeitsregeln ab und nutzte dabei die von den Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsoordnung bereitgestellte diesbezügliche Flexibilität aus. Daher würden die vom Hof in der erwähnten Finanzhilfe festgestellten nicht beihilfesfähigen Kosten (Personalkosten für Personal in öffentlichen Einrichtungen, die keinen Ersatz zuordnen) nunmehr als beihilfesfähig betrachtet.

1.29. Die geschätzte Fehlerquote bei den Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung insgesamt beträgt 4,6 % (2013: 4,9 %⁽²²⁾) und bei allen anderen operativen Ausgaben⁽²³⁾ 4,6 % (2013: 3,7 %⁽²²⁾). Die geschätzte Fehlerquote bei den Verwaltungsausgaben beträgt 0,5 % (2013: 1,0 %⁽²²⁾).

⁽²²⁾ Diese Vergleichszahl berücksichtigt den neuen Ansatz für Verstöße gegen die Vergabevorschriften. Siehe auch Ziffern 1.13 und 1.14.

⁽²³⁾ Diese Ausgaben werden hauptsächlich von den Kapiteln 7 und 8 abgedeckt, doch handelt es sich zum Teil auch um die in den Kapiteln 5 und 6 behandelten Ausgaben. Die hochgerechnete Fehlerquote bei den Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung basiert auf der Untersuchung von 687 Vorgängen (aus einer Grundgesamtheit von 113 Milliarden Euro). Die hochgerechnete Fehlerquote bei den anderen Arten operativer Ausgaben basiert auf der Untersuchung von 497 Vorgängen (aus einer Grundgesamtheit von 23 Milliarden Euro).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Es gibt viele Formen von Korrekturmaßnahmen mit unterschiedlichen Auswirkungen

1.30. Unsere Untersuchung der „Fehler und Berichtigungen“ soll die komplexen Mechanismen der Durchführung und Erfassung von Korrekturmaßnahmen beleuchten und die vielfältigen Arten erläutern, wie diese Mechanismen unsere Prüfungsarbeit beeinflussen können. In einigen Ausgabenbereichen werden der Kommission neue Instrumente zur Verfügung stehen, wenn die Ausgaben für den neuen Programmplanungszeitraum getätigt werden.

Korrekturmaßnahmen

1.31. Wir sind bestrebt, Korrekturmaßnahmen Rechnung zu tragen, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission im Vorfeld der Zahlung oder unserer Untersuchung getroffen werden. Wir nehmen außerdem Berichtigungen zur Kenntnis, die nach unserer Prüfungsankündigung stattfinden. Allerdings können wir die geschätzte Fehlerquote immer dann nicht verringern, wenn die Prüfung an sich die Korrekturmaßnahme auslöst (24). Wir überprüfen die Anwendung dieser Berichtigungen (zu denen Wiedereinzahlungen bei den Begünstigten und Berichtigungen auf Projektebene gehören) und passen die Berechnung der Fehlerquote gegebenenfalls an. Die Auswirkungen der Korrekturmaßnahmen variieren jedoch erheblich je nach Ausgabenbereich und je nach Korrekturmaßnahme.

1.32. Die Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten hatten bei 24 der im Jahr 2014 im Rahmen einer Stichprobe geprüften Vorgänge Korrekturmaßnahmen angewandt, welche sich direkt auf den betroffenen Vorgang auswirkten und für unsere Berechnungen relevant waren. Diese Korrekturmaßnahmen führten zu einer Verringerung unserer geschätzten Fehlerquote um 1,1 Prozentpunkte (2013: 1,6 Prozentpunkte); dies entspricht rund 1,6 Milliarden Euro. Veränderungen bei der Anzahl der betroffenen Vorgänge und den Auswirkungen auf unsere geschätzte Fehlerquote sind kein Indiz dafür, dass die Korrekturmaßnahmen mehr oder weniger wirksam sind: Da diese Maßnahmen für einen relativ kleinen Anteil unserer Stichprobe gelten, sind Fluktuationen von Jahr zu Jahr zu erwarten.

1.30. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die jährliche repräsentative Fehlerquote des Hofes im Zusammenhang mit der in den verschiedenen jährlichen Tätigkeitsberichten und im Synthesebericht ausgewiesenen Korrekturkapazität der Kommission betrachtet werden sollte. Die Haushaltssordnung erfordert die angemessene Berücksichtigung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Kontrollsysteme und der Art der Zahlungen.

1.31. Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 1.31 und 1.32:

Im Synthesebericht 2014 (COM(2015) 279 final) schätzte die Kommission die künftigen Auswirkungen von Korrekturmechanismen auf 2,7 Mrd. Euro, was 1,9 % der Zahlungen aus dem EU-Haushalt entspricht.

Für eine Aufschlüsselung der Zahlen nach Politikbereichen siehe Tabelle 1 im Synthesebericht.

Die Kommission unterstreicht, dass alle Arten von Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen unrechtmäßig getätigte Ausgaben von der Erstattung aus dem EU-Haushalt ausschließen (siehe Erläuterung 6 zu den Jahresabschlüssen).

(24) Siehe Ziffern 1.19-1.37 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

BEMERKUNGEN DES HOFESANTWORTEN DER KOMMISSION

Es steht ein breites Spektrum an Korrekturmaßnahmen zu Gebote

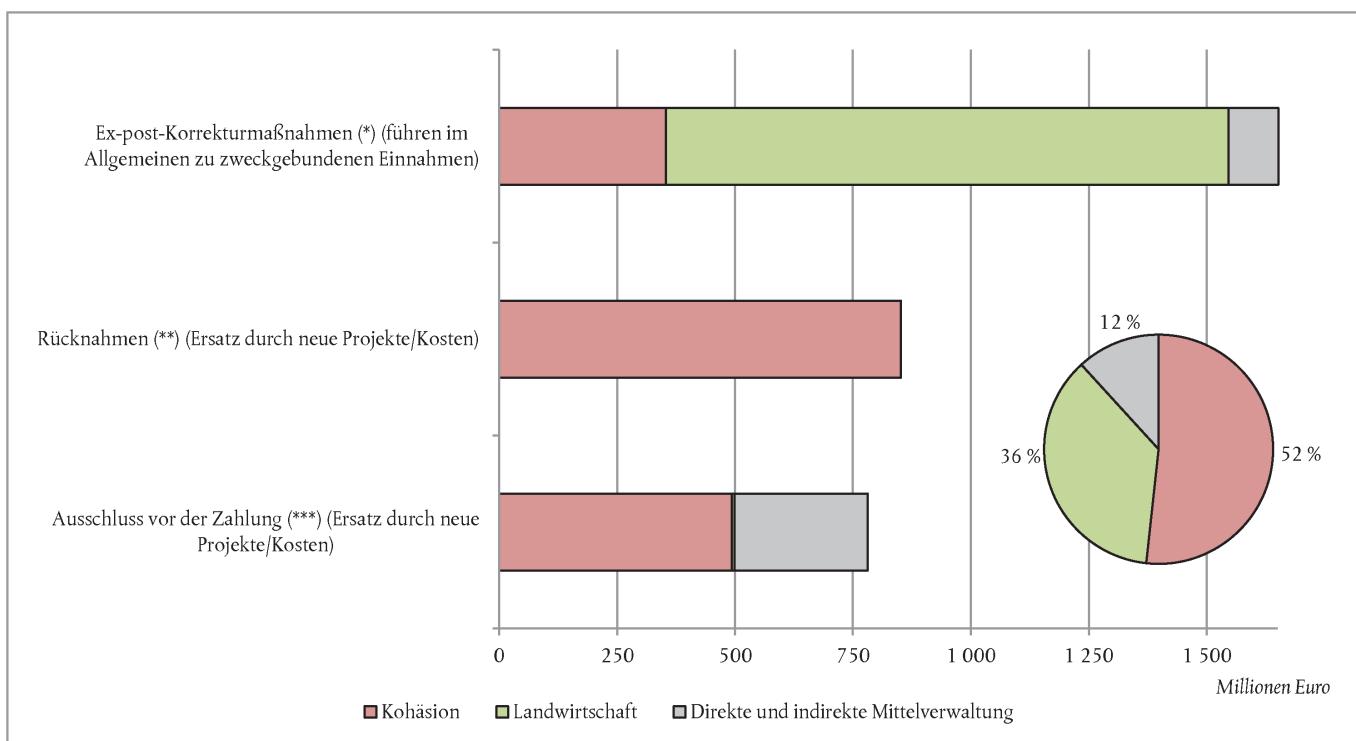
1.33. Die Kommission verwendet die Begriffe „Finanzkorrekturen“ und „Einziehungen“, um ein breites Spektrum an Korrekturmaßnahmen abzudecken, die sowohl vor als auch nach der Tätigung (oder Erstattung) von Ausgaben durch die Kommission zur Anwendung kommen.

1.34. In der Erläuterung 6.2.2 zu den Jahresabschlüssen ist ein Gesamtbetrag von 3 285 Millionen Euro für Korrekturmaßnahmen des Jahres 2014 ausgewiesen. Aus **Abbildung 1.7** ist zu ersehen, wie wir die in den verschiedenen Stadien des Ausgabenzylus vorgenommenen Berichtigungen einordnen. Ein Viertel sämtlicher Korrekturmaßnahmen des Jahres 2014 besteht aus Berichtigungen und Einziehungen, die „an der Quelle“ stattfanden, d. h., bevor die Kommission die damit verbundene Zahlung ausführte⁽²⁵⁾. Ein weiteres Viertel erfolgt in Form von Rücknahmen und dem Ersatz von Ausgaben bei Kohäsionsprojekten (entweder während der Durchführung oder beim Abschluss der operationellen Programme).

1.33. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Begriffe „Finanzkorrekturen“ und „Wiedereinziehungen“ gemäß dem in der Haushaltsoordnung und den jeweiligen sektorbezogenen Rechtsvorschriften festgelegten Rechtsrahmen verwendet werden. Weitere ausführliche Informationen zu den in den anwendbaren Rechtsvorschriften vorgesehenen verschiedenen Präventiv- und Korrekturmechanismen sind in Erläuterung 6 zu den Jahresabschlüssen der EU und in der Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts enthalten.

⁽²⁵⁾ Für den EFRE und den Kohäsionsfonds belaufen sich die 2014 als vorgenommen gemeldeten Berichtigungen „an der Quelle“ auf 430 Millionen Euro; davon waren 75 % bereits in den Vorjahren erfolgt.

Abbildung 1.7 — Einordnung der 2014 vorgenommenen Korrekturmaßnahmen



(*) Kommissionsbeschlüsse (zumeist Konformitätsbeschlüsse im Bereich Landwirtschaft), zur Aufhebung von Mittelbindungen führende Berichtigungen beim Abschluss und Wiedereinziehungen bei Begünstigten.

(**) Kürzung der Kostenerstattungen und Aufnahme neuer Projekte/Kosten während der Umsetzung der Programme und beim Abschluss.

(***) Berichtigungen vor der Zahlung im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, nicht förderfähige Beträge und Gutschriften im Bereich der direkten und indirekten Mittelverwaltung (in Erläuterung 6 als „Einziehungen“ erfasst).

Quelle: Erläuterung 6 zu den konsolidierten Jahresabschlüssen der EU 2014 und zugrunde liegende Daten. Für den Kohäsionsbereich beruht die Einordnung der Beträge unter „Ausschluss vor der Zahlung“ und „Rücknahmen“ auf einer Analyse der während des Zeitraums vorgenommenen Berichtigungen von Bedeutung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.35. Die in diesem Abschnitt des Jahresberichts erörterten Korrekturmaßnahmen umfassen auch die Arbeiten der mitgliedstaatlichen Behörden sowie die von den nationalen Stellen und der Kommission vorgenommenen Einziehungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen sind zu dem Zeitpunkt, an dem die Kommission die Ausgaben akzeptiert, zum großen Teil greifbar

1.36. Alle einschlägigen sektorspezifischen Verordnungen im Bereich der geteilten Mittelverwaltung enthalten Vorschriften bezüglich der von nationalen Behörden vorzunehmenden Primärkontrollen oder Kürzungen der von den Endbegünstigten geltend gemachten Beträge, bevor die Ausgaben bescheinigt werden. Mitunter willigen die nationalen Behörden auch ein, gewisse Kosten, die wegen Fehlern mit langfristigen Auswirkungen ständig in den Erklärungen erscheinen (wie fortlaufende Zahlungen im Rahmen eines Vertrags, bei dem ein Fehler hinsichtlich der Vergabevorschriften vorliegt), zu reduzieren oder zu streichen. Derartige Anpassungen können messbare Auswirkungen auf die Höhe der für Einzelprojekte beantragten Erstattung oder die an einzelne Landwirte gezahlten Beihilfen haben. Die Berichtigung trägt dann dazu bei, unsere geschätzte Fehlerquote zu reduzieren.

1.37. Im Bereich der direkten und der indirekten Mittelverwaltung bestehen die von der Kommission erfassten „Einzahlungen“ u. a. darin, dass vor Genehmigung der Zahlung bei den Kostenanträgen nicht förderfähige Beträge in Abzug gebracht werden. Die Förderfähigkeit der Beträge wird aufgrund von Aktenprüfungen der verfügbaren Unterlagen oder anhand der Ergebnisse durchgeführter Kontrollen festgestellt (siehe auch **Abbildung 1.7**). Auch dies gestattet es uns, unsere geschätzte Fehlerquote zu senken.

Aufgrund von Konformitätsbeschlüssen ergeben sich zweckgebundene Einnahmen, die der Finanzierung von Agrarausgaben dienen

1.38. Konformitätsbeschlüsse („Finanzkorrekturen“ im Agrarbereich) werden häufig pauschal vorgenommen. Im Allgemeinen beziehen sie sich eher auf Systemmängel als auf Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten. In den seltensten Fällen haben sie Wiedereinziehungen bei den betroffenen Landwirten zur Folge. Korrekturmaßnahmen dieser Art sind ein Anreiz für die Mitgliedstaaten, ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu verbessern. Sie tragen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge auf der Ebene der Endbegünstigten bei, wenn sie bei den von den Zahlstellen akzeptierten Kostenaufstellungen zu ständigen Verbesserungen führen (siehe Kästen 1.2 und 1.3).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.37. Die Kommissionsdienststellen führen Wiedereinziehungen zudem „an der Quelle“ durch den Abzug nicht beihilfefähiger Ausgaben (die in früheren oder aktuellen Kostenaufstellungen ermittelt wurden) von getätigten Zahlungen durch.

1.38. Von der Kommission für Agrarausgaben vorgenommene Finanzkorrekturen sollen den EU-Haushalt schützen und werden den Mitgliedstaaten auferlegt.

Sie führen nicht direkt zu Wiedereinziehungen von Betriebsinhabern, da die Kommission die Endbegünstigten nicht direkt bezahlt, sondern die von den Mitgliedstaaten an die Betriebsinhaber geleisteten Zahlungen erstattet. Falls diese nicht ordnungsgemäß Zahlungen infolge des Konformitätsabschlussverfahrens identifizierbar sind, würde die Kommission von den Mitgliedstaaten jedoch erwarten, dass sie diese durch Wiedereinziehungsmaßnahmen gegen die Begünstigten weiterverfolgen. Siehe Antwort auf Kasten 1.3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.39. Zahlstellen setzen Konformitätsbeschlüsse um, indem sie die künftigen Anträge auf Erstattung durch die Kommission für Zahlungen an Landwirte kürzen. Die Kommission verbucht den vollen an die Landwirte ausbezahlten Betrag als Ausgabe, d. h., die Berichtigung zieht nicht die Kürzung des Betrags der erfassten Zahlungen nach sich. Stattdessen wird der Unterschied zwischen den Zahlungen an die Landwirte und den Erstattungen an die Zahlstellen als zweckgebundene Einnahmen verbucht, die zur Finanzierung von Agrarausgaben zur Verfügung stehen (26).

Mehr als zwei Drittel der 2014 im Kohäsionsbereich erfassten „Finanzkorrekturen“ bestehen im Ersatz durch neue Ausgaben, ...

1.40. Im Kohäsionsbereich handelt es sich bei „Finanzkorrekturen“ bei mehr als zwei Dritteln des erfassten Gesamtbetrags um Fälle, in denen die Behörden in den Mitgliedstaaten geltend gemachte Ausgaben zurücknehmen und durch neue Ausgaben ersetzen. Bei einigen „Rücknahmen“ sind keine konkreten Projekte als zurückgenommen zu erkennen. Stattdessen melden die Mitgliedstaaten zusätzliche Projekte und erhalten somit de facto einen niedrigeren Kofinanzierungssatz. Rücknahmen können nur dann als wirksame Korrekturmaßnahme betrachtet werden, wenn die Ersatzausgaben selbst nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind.

1.40. Die Kommission ist der Ansicht, dass alle Finanzkorrekturen, einschließlich jener, bei denen es den Mitgliedstaaten erlaubt ist, neue Projekte und neue Ausgaben zur Wiederverwendung der korrigierten Beträge einzubringen, den EU-Haushalt vor unrechtmäßig getätigten Ausgaben schützen und für die Mitgliedstaaten als Anreiz wirken, von den Begünstigten Wiedereinziehungen vorzunehmen (und somit zur Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme beizutragen). Dennoch ist die abschreckende Wirkung von Nettofinanzkorrekturen, bei denen die Mitgliedstaaten die korrigierten und wiedereingezogenen Beträge nicht wiederverwenden können und die Mittel somit verlieren, mit Sicherheit höher.

(26) Ist beispielsweise eine landwirtschaftliche Zahlstelle Gegenstand einer Finanzkorrektur von 5 % und leistet Zahlungen in Höhe von 100 Millionen Euro an Landwirte, wird die Kommission ihr 95 Millionen Euro erstatten. Die Kommission ihrerseits wird aber Ausgaben in Höhe von 100 Millionen Euro verbuchen, die durch zweckgebundene Einnahmen in Höhe von 5 Millionen Euro ausgeglichen werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

... während Nettokorrekturen weniger häufig vorgenommen werden

1.41. Ist ein Ersatz nicht möglich, führen die Berichtigungen für den betroffenen Mitgliedstaat zu einem Verlust an EU-Mitteln⁽²⁷⁾. Dieser — wenn auch relativ seltene — Fall kann dann eintreten, wenn Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, ausreichende förderfähige Ausgaben vorzulegen, und wenn ein Ersatz nicht länger möglich⁽²⁸⁾ oder erlaubt⁽²⁹⁾ ist. Die Kommission geht davon aus, dass infolge von Änderungen der Rechtsvorschriften Nettokorrekturen in Zukunft breitere Anwendung finden werden.

1.41. Nach dem Beispiel des landwirtschaftlichen Bereichs hat der Gesetzgeber beschlossen, einen ähnlichen Mechanismus von Nettofinanzkorrekturen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf die Kohäsionspolitik anzuwenden. Hierdurch erhalten die Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Anreiz, vor Übermittlung der Jahresabschlüsse an die Kommission gravierende Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystmen zu verhindern oder aufzudecken und zu beseitigen. Andernfalls, und falls nach Übermittlung der Jahresabschlüsse von der Kommission oder dem Hof weiterhin gravierende Mängel festgestellt werden, muss die Kommission unter den in den einschlägigen Verordnungen festgelegten Bedingungen Nettofinanzkorrekturen vornehmen, was bedeutet, dass die Mittel für den Mitgliedstaat verloren sind.

Ferner ist die Kommission der Ansicht, dass unter geteilter Verwaltung alle Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen unabhängig von der Methode ihrer Durchführung negative Auswirkungen auf die nationalen Haushalte haben. Um einen Verlust der EU-Finanzmittel zu vermeiden, muss der Mitgliedstaat nicht beihilfefähige Ausgaben durch zusätzliche beihilfefähige Vorgänge ersetzen.

Dies bedeutet, dass der Mitgliedstaat mit seinem nationalen Haushalt die finanziellen Folgen des Verlusts der EU-Kofinanzierung von als nicht beihilfefähig betrachteten Ausgaben zu tragen hat, sofern er die Beträge nicht von den einzelnen Begünstigten wiedereinzieht.

⁽²⁷⁾ Entweder als Kürzung von Zahlungen oder in Form eines Rückflusses in den EU-Haushalt, der zu zweckgebundenen Einnahmen führt (siehe **Abbildung 2.2**).

⁽²⁸⁾ Nach Abschluss der Programme.

⁽²⁹⁾ Im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen Mitgliedstaaten und Kommission (siehe Ziffer 1.25 Buchstabe b des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im Jahr 2014 haben Kommission und Mitgliedstaaten all diese Formen von Korrekturmaßnahmen angewendet

1.42. In den Kästen 1.2-1.4 sind verschiedene Arten und Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen veranschaulicht.

Kasten 1.2 — Beispiel für die Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme — Griechenland: Bereinigung des Flächenidentifizierungssystems

Die Kommission hat Maßnahmen eingeleitet, um die Verbesserung des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) durchzusetzen, das als Basis für Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe — wie etwa im Rahmen der Betriebsprämiensregelung (der größten einzelnen EU-Ausgabenregelung) — dient. Dieser Prozess verlief in verschiedenen Stadien und hatte zur Folge, dass das im griechischen LPIS erfasste „beihilfefähige“ Dauergrünland von 3,6 Millionen Hektar im Jahr 2012 auf 1,5 Millionen Hektar im Oktober 2014 zurückging. Vorschriftswidrige Anträge für „Dauergrünland“, das für eine EU-Beihilfe nicht in Frage kommt, ist seit mehreren Jahren ein zentraler Faktor unserer geschätzten Fehlerquote für „Natürliche Ressourcen“.

Wir berücksichtigten die Auswirkungen von Berichtigungen in Bezug auf an Endbegünstigte geleistete Einzelzahlungen, die Gegenstand unserer Stichprobe aus Vorgängen des EGFL und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) waren. Eine weitere Auswirkung besteht darin, dass die Zahlstelle zahlreiche nicht beihilfefähige Anträge zurückwies, was dazu führte, dass die entsprechenden Ausgaben aus unserer Stichprobe herausfielen.

Kasten 1.2 — Beispiel für die Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme — Griechenland: Bereinigung des Flächenidentifizierungssystems

Weitere Beispiele für die positive Wirkung von Aktionsplänen werden vom Hof in Kapitel 7 gegeben. Aktionspläne werden immer dann umgesetzt, wenn es für notwendig erachtet wird, und die Kommission überwacht ihre Umsetzung mit großer Sorgfalt und berichtet über die ergriffenen Abhilfemaßnahmen im jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

Das Flächenidentifizierungssystem verhindert, dass Begünstigte für Nutzflächen, die nicht existieren oder die die Beihilfekriterien nicht erfüllen, oder für Nutzflächen, für die von einem anderen Begünstigten bereits Forderungen geltend gemacht wurden, Forderungen geltend machen. Bei ordnungsgemäßer Umsetzung stellt es ein sehr wirksames Werkzeug zur Senkung der Fehlerquote dar. Es deckt 75 % der GAP-Ausgaben ab. Wie aus dem jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung hervorgeht, sind die Fehlerquoten für flächenbezogene Zahlungen niedriger als für andere Maßnahmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 1.3 — Beispiel für Berichtigungen infolge von Konformitätsabschlussverfahren⁽³⁰⁾ — Konformitätsbeschluss 47 und seine Folgen für französische Landwirte

Im Jahr 2014 akzeptierte Frankreich eine Berichtigung von 1,1 Milliarden Euro (984 Millionen Euro für den EGFL und 94 Millionen Euro für den ELER)⁽³¹⁾. Die nationalen Behörden erklärten, dies hätte keine Folgen für die Landwirte und der Betrag würde aus dem nationalen Haushalt bestritten. In früheren Jahresberichten wiesen wir darauf hin, dass durch eine derartige Vorgehensweise für Begünstigte kein Anreiz gegeben sei, Fehler auszuräumen⁽³²⁾.

Hauptgründe für die Berichtigung waren Mängel im LPIS/GIS (695 Millionen Euro) und die Überschreitung der Obergrenze für Zahlungsansprüche, was überhöhte Zahlungen an Landwirte zur Folge hatte (141 Millionen Euro). Einen weiteren Grund bildeten, wenn auch in geringerem Maße, Verstöße gegen die Cross-Compliance-Verpflichtung der rechtzeitigen Mitteilung von Tierverbringungen (123 Millionen Euro). All diese Gründe stehen in Zusammenhang mit zwischen 2009 und 2013 geleisteten Zahlungen. Für 2014 wurde keine Berichtigung vorgenommen, und die Verstöße gegen die Obergrenze für Zahlungsansprüche und die im LPIS Frankreichs erfassten nicht beihilfefähigen Flächen trugen 0,3 Prozentpunkte zu unserer diesjährigen geschätzten Fehlerquote für „Natürliche Ressourcen“ bei.

Kasten 1.3 — Beispiel für Berichtigungen infolge von Konformitätsabschlussverfahren — Konformitätsbeschluss 47 und seine Folgen für französische Landwirte

Unter geteilter Verwaltung sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich sicherzustellen, dass die Kontrollsysteme ordnungsgemäß funktionieren. Die Finanzkorrektur von 1,1 Mrd. Euro wird in drei Jahresraten (2015, 2016 und 2017) an den EU-Haushalt zurückgezahlt.

Die Kommission weist darauf hin, dass es aufgrund der Art des Konformitätsabschlussverfahrens, das ex-post Anwendung findet, nach dem Rechnungsabschluss des Jahres und nach einer kontraktorischen Phase, in der der betreffende Mitgliedstaat seine eigene Argumentation und Berechnung vorbringen kann, sehr selten vorkommt, dass eine Finanzkorrektur bereits im Folgejahr der betreffenden Ausgaben beschlossen wird. Ein laufendes Konformitätsabschlussverfahren wird den EU-Haushalt für das Jahr 2014 schützen.

Kasten 1.4 — Beispiel für Berichtigungen, die zusätzliche Ausgaben zur Folge hatten: ESF — Rumänien

Wir wiesen in unseren Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2012 und 2013 auf Korrekturmaßnahmen in Rumänien hin. Im Jahr 2013 konnten wir unsere geschätzte Fehlerquote in Bezug auf eine Reihe von rumänischen Projekten des Europäischen Sozialfonds (ESF) verringern, da die nationalen Behörden die Auswirkungen der Berichtigungen auf Projektebene ermittelt hatten. Dies ist auch 2014 der Fall gewesen. Bei einigen von uns untersuchten Projekten bestehen weiterhin Fehler aufgrund von Problemen, die von den Berichtigungen nicht abgedeckt sind. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2014 weist die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) darauf hin, dass sie die Umsetzung des vereinbarten Aktionsplans auch weiterhin verfolgt. Die vorgenommenen Finanzkorrekturen bedeuten nicht zwangsläufig, dass Rumänien weniger EU-Mittel erhalten wird, da die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit Gebrauch machen können, einen größeren Ausgabenbetrag geltend zu machen⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Ein auf mehrere Jahre bezogenes Verfahren, das die Wiedereinziehung von an Mitgliedstaaten gezahlten Beträgen gestattet, wenn bei diesen Zahlungen gegen EU-Vorschriften verstoßen wurde oder Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen des Mitgliedstaats gegeben sind. Siehe auch Ziffer 7.59.

⁽³¹⁾ Frankreich hat später beim Gerichtshof der Europäischen Union Berufung gegen den Beschluss über die Verhängung der Finanzkorrektur eingelegt.

⁽³²⁾ Siehe Ziffern 1.26 und 1.32 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

⁽³³⁾ Dies würde in der Praxis einer Kürzung des EU-Kofinanzierungssatzes gleichkommen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

In ihrer Berichterstattung über Korrekturmaßnahmen quantifiziert die Kommission nicht immer deren jeweils unterschiedliche Auswirkungen, ...

1.43. Die Erläuterung 6 zu den Jahresabschlüssen stellt weitgehend eine freiwillige, gemäß den Rechnungsführungsvorschriften nicht nötige Offenlegung von Angaben dar. Ein bedeutender Teil dieser Angaben stammt nicht aus Rechnungsführungssystemen. In der Erläuterung wird eine Beschreibung der unterschiedlichen Auswirkungen der verschiedenen korrektriven Anpassungen zum EU-Haushalt geliefert, allerdings nicht immer in quantifizierter Form.

... und weitere Verbesserungen würden eine bessere Analyse ermöglichen

1.44. Die Fähigkeit der Kommission zur Verbesserung der Ausgabenqualität hängt nicht nur mit den betroffenen Beträgen, sondern auch mit deren Auswirkungen zusammen. Eine rigorose Bewertung der Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen erfordert bessere Angaben zur Art des berichtigten Fehlers und zur Art und Weise, wie Berichtigungen erfolgen⁽³⁴⁾. Wenn die entsprechenden Generaldirektionen der Kommission die Auswirkungen ihrer Korrekturmaßnahmen bewerten, nehmen sie die erforderlichen Anpassungen der Zahlenangaben der Erläuterung 6 vor (siehe Ziffer 1.55).

Der Synthesebericht der Kommission bestätigt Fehler in wesentlichem Ausmaß bei den Vorgängen

1.45. Jede Generaldirektion der Kommission erstellt einen Jährlichen Tätigkeitsbericht. Dieser Bericht umfasst

- einen Bericht über die Erreichung der wichtigsten politischen Ziele (erörtert in Kapitel 3),
- einen Managementbericht des Generaldirektors an das Kollegium der Kommissionsmitglieder und
- eine Erklärung, in der der/die Generaldirektor/in die Gewähr dafür übernimmt, dass die im Bericht enthaltenen Finanzinformationen sachgerecht dargestellt sind und die Vorgänge, die unter seinen/ihren Verantwortungsbereich fallen, rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

1.43. Der Gesetzgeber hat der Kommission das Instrument der Finanzkorrekturen an die Hand gegeben, um sicherzustellen, dass unrechtmäßig getätigte Ausgaben nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Diese Finanzkorrekturen beziehen sich hauptsächlich auf Systemmängel, die zu einem Fehlerrisiko führen. Es ist die Aufgabe der Mitgliedstaaten und nicht der Kommission, nicht ordnungsgemäß Beträge zu ermitteln und von den Begünstigten wiedereinzuziehen. Falls dies nicht geschieht, werden die EU-Mittel durch nationale Mittel ersetzt, da die nationalen Haushalte die Belastung durch die Finanzkorrekturen tragen müssen.

1.44. Mehrere Dienststellen haben ihre in Erläuterung 6 enthaltenen Zahlen in Bezug auf den Schutz des EU-Haushalts ordnungsgemäß angepasst, um eine Schätzung der künftigen Korrekturen im Hinblick auf ihre spezifischen Umstände bereitzustellen.

⁽³⁴⁾ Siehe Ziffern 1.13-1.15 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.46. Der Synthesebericht enthält eine Zusammenfassung dieser Informationen sowie eine Erklärung, dass die Kommission mit der Annahme des Syntheseberichts die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts übernimmt.

1.47. Dieser Abschnitt des Kapitels enthält die Ergebnisse unserer Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen und des Syntheseberichts der Kommission⁽³⁵⁾. Der Schwerpunkt liegt auf der Kohärenz und Angemessenheit der Schätzungen der Kommission in Bezug auf

- die Fehlerquote zum Zeitpunkt der Kostenerstattung oder der Begleichung eigener Ausgaben durch die Kommission (die Kommission spricht hier von „Risikobetrag“),
- das Ausmaß, in dem Fehler durch spätere Berichtigungen behoben werden (die Kommission spricht hier von ihrer „Korrekturkapazität“ oder von „geschätzten künftigen Korrekturen“⁽³⁶⁾).

Die Generaldirektoren berichten jährlich über die Ordnungsmäßigkeit

1.48. Sind die Generaldirektoren nicht in der Lage, zu einem bedeutenden Teil der Ausgaben eine Zuverlässigkeitsgewähr zu geben, machen sie einen Vorbehalt geltend (siehe Kasten 1.5). Die Generaldirektoren sollten so verfahren, wenn

- ein Ereignis eingetreten ist, das schwerwiegende Auswirkungen auf das Ansehen der Kommission hat, oder
- die Auswirkungen der geschätzten Fehlerquoten abzüglich bereits vorgenommener Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen noch immer wesentlich sind.

⁽³⁵⁾ Der Synthesebericht und die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission können auf der Website der Kommission abgerufen werden: Synthesebericht: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_de.htm, Jährliche Tätigkeitsberichte: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_de.htm.

⁽³⁶⁾ Siehe Synthesebericht, Fußnoten 10 und 13, S. 14 und 15.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 1.5 — Vorbehalte in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2014

Die Generaldirektoren machten 2014 insgesamt 20 quantifizierte Vorbehalte geltend gegenüber 17 im Jahr 2013. Der Anstieg der Gesamtzahl der Vorbehalte ist zurückzuführen auf

- drei neue Vorbehalte der Generaldirektoren der Generaldirektionen Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (GD CONNECT)⁽³⁷⁾ und Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR)⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾ sowie des Dienstes für außenpolitische Instrumente (FPI)⁽⁴⁰⁾;
- die Aufteilung eines wiederkehrenden Vorbehalts in zwei Vorbehalte⁽⁴¹⁾,
- die Aufhebung eines Vorbehalts⁽⁴²⁾.

Im Jahr 2014 ist der mit einem Vorbehalt versehene Ausgabenbetrag von 2,4 Milliarden Euro im Jahr 2013 auf 2,3 Milliarden Euro im Jahr 2014 zurückgegangen⁽⁴³⁾.

1.49. In der Entschließung des Europäischen Parlaments zur Entlastung 2013⁽⁴⁴⁾ wird die Kommission aufgefordert, „die Berechnung des Risikobetrags durch Erläuterung der geschätzten Auswirkungen von Korrekturmechanismen auf diese Zahl weiter klarzustellen“.

⁽³⁷⁾ Vorbehalt betreffend das Programm zur Unterstützung der Politik im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT-Förderprogramm) der am Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) teilnehmenden Länder, da die Restfehlerquote über 2 % liegt (2,94 %).

⁽³⁸⁾ Vorbehalt betreffend die indirekte Verwaltung durch die Empfängerländer, da die Restfehlerquote über 2 % liegt (2,67 %).

⁽³⁹⁾ Die im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 aufgezeigten Probleme gaben Anlass zu einem neuen Vorbehalt aus Reputationsgründen vonseiten der GD NEAR (frühere Generaldirektion Erweiterung (GD ELARG), siehe Ziffer 7.16 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013).

⁽⁴⁰⁾ Vorbehalt betreffend Ausgaben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), da die Restfehlerquote über 2 % liegt (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) teilte ihren wiederkehrenden Vorbehalt zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)/Kohäsionsfonds (KF)/Instrument für Heranführungshilfe (IPA) in zwei Vorbehalte auf, einen zum EFRE/KF und einen anderen zum IPA.

⁽⁴²⁾ Die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE) hat ihren Vorbehalt in Bezug auf die Programme zur Tilgung und Überwachung von Tierseuchen im Politikbereich „Lebens- und Futtermittel“ aufgehoben.

⁽⁴³⁾ Siehe Synthesebericht, Anhang 2.

⁽⁴⁴⁾ Bericht über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltspolitik der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2013, Einzelplan III — Kommission und Exekutivagenturen 2014/2075 (DEC) (A8-0101/2015).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.50. Der Aufforderung der Entlastungsbehörde entsprechend hat die Kommission 2014 ihre internen Anleitungen⁽⁴⁵⁾ zur Darstellung von Informationen in Jährlichen Tätigkeitsberichten weiterentwickelt. Die Generaldirektoren sollen nunmehr eine „durchschnittliche aufgedeckte Fehlerquote“⁽⁴⁶⁾ vorlegen. Die Anwendung dieser Fehlerquote auf die Gesamtzahlungen des Jahres führen zur Berechnung des „Risikobetrags“⁽⁴⁷⁾. Im Synthesebericht ist dieser Betrag zusammen mit der Schätzung der künftigen Korrekturkapazität der von der Kommission durchgeführten Ex-post-Kontrollen ausgewiesen.

Die Kommission räumt ein, dass die Ausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind, ...

1.51. Im Synthesebericht 2014 weist die Kommission den „Risikobetrag“ als Bandbreite von 3,7 bis 5 Milliarden Euro aus. Dies entspricht zwischen 2,6 % und 3,5 % der vom Synthesebericht abgedeckten Zahlungen für 2014⁽⁴⁸⁾. Diese Zahlen zeigen, dass die Gesamtausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

... verweist jedoch auf die geschätzten Auswirkungen künftiger Korrekturen

1.52. Der Synthesebericht 2014 liefert einen voraussichtlichen Gesamtbetrag an geschätzten künftigen Korrekturen (Korrekturkapazität). Auf der Grundlage der während der letzten sechs Jahre erfassten Berichtigungen⁽⁴⁹⁾ schätzt die Kommission, dass sie in den kommenden Jahren „Fehler im Gesamtbetrag von rund 2 700 Mio. EUR ermitteln und korrigieren können wird“⁽⁵⁰⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.50. Die Schätzung einer „ermittelten durchschnittlichen Fehlerquote“ stellt ein neues Konzept mit einem unterschiedlichen Zweck dar, der darin besteht, den bevollmächtigten Anweisungsbefugten die Möglichkeit zu geben, zum ersten Mal ihre beste Schätzung des Gesamtrisikobetrags für den gesamten Haushalt in ihrem Zuständigkeitsbereich in ihre jährlichen Tätigkeitsberichte für das Jahr 2014 aufzunehmen. In den Vorjahren erfolgte dies nur für den unter Vorbehalt gestellten Teil der Ausgaben.

1.51. Die Kommission erkennt an, dass die Ausgaben in allen Fällen, in denen der Generaldirektor einen finanziellen Vorbehalt geltend macht, „in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet“ sind.

1.52. In dem Synthesebericht 2014 stellt die Kommission fest, dass sie mit der Durchführung von Korrekturkontrollen fortfahren wird, und legt auf der Basis der bisherigen Leistung innerhalb eines Zeitraums, der lang genug ist, um eine Abschwächung zyklischer Effekte zu bewirken, ihre beste Schätzung von Korrekturbeträgen vor. Dadurch soll der Entlastungsaufforderung zur Erläuterung der „geschätzten Auswirkungen der Korrekturmechanismen“ entsprochen werden.

⁽⁴⁵⁾ Standing Instructions for the 2014 Annual Activity Reports (ständige Anweisungen zu den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2014) (SEC(2014) 553).

⁽⁴⁶⁾ Hierbei handelt es sich um die aufgedeckte oder geschätzte Fehlerquote zum Zeitpunkt der Leistung von Zahlungen (nicht um die Restfehlerquote), d. h. ohne Anpassung aufgrund von im Nachhinein berichtigten Fehlern. Die Fehlerquote wird auf einer gewichteten Basis für die Generaldirektion als Ganzes berechnet.

⁽⁴⁷⁾ Unter Risikobetrag versteht man den Wert desjenigen Teils der Vorgänge, bei dem davon ausgegangen wird, dass er nach Anwendung aller Kontrollen zur Eindämmung von Risiken hinsichtlich der Einhaltung von Rechtsvorschriften nicht mit den geltenden Rechts- und Vertragsvorschriften in Einklang stehen wird. Für den Fall, dass eine spezifische Fehlerquote für bestimmte Ausgabenkategorien oder Kontrollsysteme nicht verfügbar ist, werden die durchschnittliche Fehlerquote und der Risikobetrag als Bandbreite dargestellt, wobei man von der Annahme ausgeht, dass die Fehlerquote für die betroffenen Ausgabenkategorien oder Kontrollsysteme zwischen 0 % und 2 % liegt.

⁽⁴⁸⁾ Siehe Synthesebericht, Tabelle 1.

⁽⁴⁹⁾ Siehe auch Ziffer 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Siehe Synthesebericht, Abschnitt 2.4, S. 16.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Allerdings sind bei den Zahlen einige Probleme hinsichtlich Genauigkeit und Kohärenz aufgetreten

Die für die geteilte Mittelverwaltung zuständigen Generaldirektionen passten die von den nationalen Behörden vorgelegten Daten an

1.53. In Bezug auf mehr als drei Viertel der Ausgaben des Jahres 2014 (MFR-Rubriken 1b und 2) stützen die Generaldirektionen ihre Schätzungen von Risikobeträgen auf Daten, die von nationalen Behörden geliefert werden. Im Synthesebericht der Kommission heißt es jedoch: „Die Verlässlichkeit der Kontrollberichte der Mitgliedstaaten stellt nach wie vor eine Herausforderung dar“⁽⁵¹⁾. Infolgedessen nehmen die Generaldirektionen an den gemeldeten Fehlerquoten erhebliche Anpassungen vor⁽⁵²⁾. Derartige Anpassungen sind zwar notwendig, doch erstellt die Kommission keinen Gesamtüberblick über ihre eigenen Arbeiten (auf die sie die Anpassung stützt).

Die Mehrzahl der für die direkte und indirekte Mittelverwaltung zuständigen Generaldirektionen wandte die neue Methodik für die Schätzung der Risikobeträge konsequent an

1.54. Im Bereich der direkten und indirekten Mittelverwaltung wandten die meisten Generaldirektoren die neue Methodik an. Für die Zwecke des Syntheseberichts erhöhte die Kommission jedoch den geschätzten Risikobetrag für die GD DEVCO um rund 60 Millionen Euro⁽⁵³⁾.

1.53. Auf Ebene der Mitgliedstaaten bestehen Probleme in Bezug auf die Genauigkeit. Deshalb hat die Kommission Schritte unternommen, um die Genauigkeit zu verbessern, und gegebenenfalls die Zahlen unter Verwendung angemessener, sicherer Kriterien angepasst. Infolgedessen verbesserte sich die Qualität der Schätzung.

Jeder betroffene jährliche Tätigkeitsbericht enthält a) eine Beschreibung des Prozesses der Prüfung und Validierung oder Anpassung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen, b) eine Übersichtstabelle, die einen Überblick über die Auswirkungen der Anpassung je Mitgliedstaat bietet, und c) ab diesem Jahr ausführliche Daten zu jedem operationellen Programm oder jeder Zahlstelle für alle betroffenen Generaldirektionen.

1.54. Während die GD DEVCO in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht einen Nettobetrag vorschlug, wies sie auch ordnungsgemäß darauf hin, dass sich mehr als die Hälfte ihrer durchschnittlichen Korrekturen auf Maßnahmen bezogenen, die vor der Zahlung durchgeführt würden. Deshalb wurden die Zahlen der GD DEVCO im Synthesebericht angepasst, um derartige Verrechnungseffekte rückgängig zu machen.

⁽⁵¹⁾ Siehe Synthesebericht, Abschnitt 2.3, S. 10.

⁽⁵²⁾ Im Kohäsionsbereich wurde die durchschnittliche Fehlerquote wie folgt angepasst: für den EFRE/KF von 1,8 %, die von den Prüfbehörden gemeldet wurden, auf 2,6 und für den ESF von 1,9 % auf 2,8 %. Im Bereich Landwirtschaft wurden die von den Zahlstellen gemeldeten Fehlerquoten für Direktzahlungen von 0,55 % auf 2,54 % und für die Entwicklung des ländlichen Raums von 1,52 % auf 5,09 % angepasst.

⁽⁵³⁾ Diese Anpassung bezieht sich auf die GD DEVCO. Die Kommission passte die Schätzung der künftigen Korrekturkapazität entsprechend an.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission verbesserte die Berechnung der Korrekturkapazität

1.55. Die GD BUDG übermittelte den Generaldirektoren den durchschnittlichen Betrag an Einziehungen und Finanzkorrekturen für ihre Dienste seit 2009, wobei sie sich auf die in der Erläuterung 6 zu den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Informationen stützte (siehe Ziffern 1.8 und 1.44). Mehrere Generaldirektoren passten diese Zahlen an, um den Kohärenzproblemen Rechnung zu tragen, die mit den Rohdaten verbunden sind. Die wichtigsten Anpassungen waren:

- Außerachtlassung von ex ante oder „an der Quelle“ vorgenommenen Berichtigungen, die für die Berichtigung der geleisteten Zahlungen nicht relevant waren (siehe **Abbildung 1.7**) (Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur, Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen, GD EMPL, GD MARE, GD REGIO und GD SAN-TE) (⁵⁴);
- Außerachtlassung von Berichtigungen für Zeiträume, die für die laufenden Programme von geringer Bedeutung sind (z. B. ließ die GD MARE Berichtigungen bezüglich des Programmplanungszeitraums 1994-1999 außer Acht, die ihrer Ansicht nach für die laufenden Programme wenig relevant sind; die GD AGRI berücksichtigte lediglich den Durchschnittsjahresbetrag der in den letzten drei Jahren vorgenommenen Nettofinanzkorrekturen und Einziehungen);
- Außerachtlassung von Berichtigungen, die Probleme bestrafen, die nicht unter die entsprechende Risikodefinition fallen (z. B. Cross-Compliance bei der GD AGRI).

1.56. Bei mehreren Generaldirektionen überschreiten die Schätzungen künftiger Korrekturen den geschätzten Risikobetrag (⁵⁵). Aussagen der Kommission zufolge ist dies im Bereich der Kohäsionspolitik zumeist auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Korrekturkapazität auf einem Sechsjahresdurchschnitt beruht, während sich der Risikobetrag auf die 2014 ermittelte geschätzte Fehlerquote bezieht, die niedriger als in den Vorjahren ist.

1.55. Die Kommission kann die vom Hof erwähnten Kohärenzprobleme nicht nachvollziehen. Anpassungen der in Erläuterung 6 enthaltenen historischen Daten über den Schutz des EU-Haushalts wurden nur vorgenommen, um gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments eine angemessene Schätzung für eine damit in Zusammenhang stehende, aber dennoch unterschiedliche Thematik, d. h. die künftige Korrekturkapazität von Systemen, bereitzustellen.

⁽⁵⁴⁾ Die Anpassungen hatten erhebliche Auswirkungen: So führte beispielsweise die Außerachtlassung von „Ex-ante“-Berichtigungen durch die GD REGIO dazu, dass sich die geschätzte Korrekturkapazität um 153 Millionen Euro auf 1,2 Milliarden Euro verringerte.

⁽⁵⁵⁾ Bei acht Generaldirektionen, die eine einzige Schätzung des Risikobetrags vorlegten, liegt die geschätzte Korrekturkapazität über diesem Schätzwert. Von jenen Generaldirektionen, die einen oberen und unteren Schätzwert vorlegten, überschreitet in vier Fällen die geschätzte Höhe der künftigen Korrekturen den unteren Schätzwert, während diese in einem Fall den oberen Schätzwert überschreitet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Sonstige im Synthesebericht behandelte Fragen

1.57. Eine wichtige Neuerung, die im Zuge der letzten großen Überarbeitung der im Oktober 2012 verabschiedeten Haushaltsoordnung erzielt wurde, betrifft die Einführung der Verpflichtung, dass die Kommission Bereiche mit anhaltend hohen Fehlerquoten ermittelt. Während dies den internen Anleitungen⁽⁵⁶⁾ zufolge nach drei Jahren stattfinden sollte, kündigt die Kommission im Synthesebericht an, dass sie solche Analysen erst dann ins Auge fasst, wenn sie in der Lage ist, die Auswirkungen der neuen Verwaltungs- und Kontrollsysteme des Programmplanungszeitraums 2014-2020 auf die Fehlerquote zu bewerten⁽⁵⁷⁾.

Mutmaßliche Betrugsfälle werden an das OLAF weitergeleitet

1.58. Wir leiten die im Verlauf unserer Prüfungen ermittelten mutmaßlichen Betrugsfälle an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zur Analyse und möglichen Untersuchung weiter. Wir können zu einzelnen Fällen oder zur diesbezüglichen Reaktion des OLAF nicht Stellung nehmen. Im Verlauf der Prüfung 2014

- beurteilten wir die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von rund 1 200 Vorgängen;
- ermittelten wir 22 mutmaßliche Betrugsfälle (2013: 14), die wir an das OLAF weiterleiteten⁽⁵⁸⁾;
- betrafen die häufigsten Fälle mutmaßlichen Betrugs die Meldung von Kosten, welche die Förderfähigkeitskriterien nicht erfüllten, gefolgt von Interessenkonflikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten bei der Auftragsvergabe sowie künstlich geschaffene Bedingungen für die Erlangung von Beihilfen.

1.58.

Die Kommission betont, dass die künstliche Schaffung von Voraussetzungen unter dem bestehenden Rechtsrahmen gemäß der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union schwer nachweisbar ist.

Siehe auch die Antworten und Anmerkungen in Kasten 7.4.

⁽⁵⁶⁾ Standing Instructions for the 2014 Annual Activity Reports (S. 33).

⁽⁵⁷⁾ Siehe Synthesebericht, Abschnitt 3.1, S. 19-20.

⁽⁵⁸⁾ Im Kalenderjahr 2014 übermittelten wir dem OLAF 16 Fälle (in Bezug auf die Prüfungsjahre 2013 und 2014) (2013: 14). Einige dieser Fälle ergeben sich aus Arbeiten, die nicht im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeitserklärung standen.

BEMERKUNGEN DES HOFESANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN

1.59. Wichtigste Funktion dieses Kapitels ist es, die in der Zuverlässigkeitserklärung erteilten Prüfungsurteile zu untermauern.

Prüfungsergebnisse

1.60. Unsere Prüfungsergebnisse zeigen eine weitgehende Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Vorjahre.

1.61. Wie aus **Abbildung 1.6** hervorgeht, zeigen unsere Ergebnisse den engen Zusammenhang zwischen Ausgabenart und Fehlerquoten. Mit dieser Analyse soll zum einen den Wünschen unseres Adressatenkreises nach mehr Informationen zu den verschiedenen Risikoprofilen entsprochen werden, zum anderen soll die Kommission dabei unterstützt werden, Maßnahmen in Bezug auf Bereiche mit anhaltend hohen Fehlerquoten zu ergreifen.

Fehler und Berichtigungen

1.62. Zu den in der Erläuterung 6 zu den Jahresabschlüssen dargelegten Korrekturmaßnahmen gehören einige wichtige Instrumente für den Ausschluss vorschriftswidriger Ausgaben und die Schaffung von Anreizen für die Verbesserung der Kontrollsysteme. Bei unserer Bewertung einzelner Vorgänge haben wir nach Möglichkeit die einschlägigen Korrekturmaßnahmen berücksichtigt, wodurch wir unsere geschätzte Fehlerquote für 2014 senken konnten.

Jährliche Tätigkeitsberichte und Synthesebericht

1.63. Die Kommission räumte im Synthesebericht ein, dass die Gesamtausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

1.64. Die Kommission hat erste Schritte zur Verbesserung ihrer Analyse der Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen ergriffen. Dadurch konnte sie das Risiko, dass die Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen überschätzt werden oder von begrenzter Relevanz sind, zwar mindern, jedoch nicht völlig ausräumen. Die Bewertung der Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen durch die Kommission ist nach wie vor verbessерungsbedürftig.

1.64. In dem Synthesebericht 2014 stellt die Kommission fest, dass sie mit der Durchführung von Korrekturkontrollen fortfahren wird, und legt auf der Basis der bisherigen Leistung innerhalb eines Zeitraums, der lang genug ist, um eine Abschwächung zyklischer Effekte zu bewirken, ihre beste Schätzung von Korrekturbeträgen vor. Dadurch soll der Entlastungsaufforderung zur Erläuterung der „geschätzten Auswirkungen der Korrekturmechanismen“ entsprochen werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.65. Die Erzielung einer kohärenten Darstellung der Risikobeträge und der Korrekturkapazität stellt eine große Herausforderung dar. Sowohl bei der Kommission als auch in den Mitgliedstaaten herrscht eine große Vielfalt an Systemen, die Informationen zu Risikobeträgen und zur Korrekturkapazität liefern. Zwischen diesen Systemen Kohärenz herzustellen ist kein leichtes Unterfangen. Die von der Kommission herausgegebenen neuen Anleitungen (siehe Ziffer 1.50) führten zu einigen Verbesserungen in der Darstellung ihrer Schätzung der wahrscheinlichen Fehlerquote; das Risiko, dass die Fehlerschätzungen erheblich zu niedrig ausfallen und (in einem geringeren Ausmaß) die Korrekturkapazität überbewertet wird, konnte dadurch aber nicht behoben werden. Die von zahlreichen Generaldirektionen eingeführten Anpassungen (siehe Synthesebericht, S. 14) sollten für die Kommission die Grundlage für die weitere Verbesserung der Informationssysteme sein.

1.66. Die Kommission hat noch keine Analyse der Bereiche mit anhaltend hohen Fehlerquoten durchgeführt. Unserer Auffassung nach ist es wichtig, eine solche Analyse im Vorfeld oder im Zuge der Halbzeitüberprüfung des MFR 2014-2020 vorzunehmen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.65. Auf Ebene der Mitgliedstaaten bestehen Probleme in Bezug auf die Genauigkeit. Deshalb hat die Kommission Schritte unternommen, um die Genauigkeit zu verbessern, und gegebenenfalls die Zahlen unter Verwendung angemessener, sicherer Kriterien angepasst. Infolgedessen verbesserte sich die Qualität der Schätzung.

Außerdem ergeben sich die Anpassungen aus der Anwendung von Qualitätskontrollen durch die Kommission. Wie im Synthesebericht angegeben, war die Kommission der Ansicht, dass es sich hierbei um den besten verfügbaren Hinweis zur Schätzung der künftigen Korrekturkapazität handelt.

(Siehe Antwort zu Ziffer 1.53).

1.66. Sobald ausreichende Daten zu neuen Programmen verfügbar sind, wird die Kommission schnellstmöglich eine Überprüfung der Bereiche mit anhaltend hohen Fehlerquoten vornehmen.

ANHANG 1.1

PRÜFUNGSANSATZ UND PRÜFUNGSMETHODIK

1. Unser Prüfungsansatz wird in dem auf unserer Website veröffentlichten Handbuch der Prüfung der Rechnungsführung und der Compliance-Prüfung dargelegt. Zur Planung unserer Prüfungsarbeit verwenden wir ein Assurance-Modell (Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit). Hierzu gehört auch die Abwägung des Risikos, dass Fehler auftreten (inhärentes Risiko), und des Risikos, dass Fehler nicht verhindert oder aufgedeckt und korrigiert werden (Kontrollrisiko).

Teil 1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

2. Die konsolidierte Jahresrechnung besteht aus

- A. den konsolidierten Jahresabschlüssen,
- B. den aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug.

Die konsolidierte Jahresrechnung sollte

- die Vermögens- und Finanzlage der Europäischen Union zum Jahresende,
- die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows und
- die Veränderungen der Nettovermögenswerte zum Jahresende

in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen.

Unsere Prüfung umfasst

- a) eine Bewertung des Kontrollumfelds im Rechnungswesen,
- b) die Erprobung des Funktionierens der wichtigsten Rechnungsführungsverfahren und des Rechnungsabschlussprozesses am Jahresende,
- c) analytische Prüfungen (Kongruenz und Plausibilität) der wichtigsten Rechnungsführungsdaten,
- d) Analysen und Abstimmungen von Rechnungen und/oder Kontensalden,
- e) aussagebezogene Prüfungshandlungen in Bezug auf Mittelbindungen, Zahlungen und spezifische Posten der Vermögensübersicht anhand repräsentativer Stichproben,
- f) nach Möglichkeit Verwertung der Arbeit anderer Prüfer in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing; dies gilt insbesondere für die Prüfung der von der Kommission verwalteten Anleihe- und Darlehenstätigkeiten, für welche externe Prüfungsbescheinigungen vorliegen.

Teil 2 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

3. Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge umfasst die Direktprüfung von Vorgängen (siehe **Tabelle 1.1**). Wir ermitteln, ob diese mit den einschlägigen Vorschriften und Verordnungen in Einklang stehen.

Wie gehen wir bei der Prüfung von Vorgängen vor?

4. Unsere Direktprüfung von Vorgängen im Hinblick auf die jeweilige spezifische Beurteilung (Kapitel 4 bis 9) stützt sich auf eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen. Unsere Prüfung ermöglicht eine Schätzung, inwieweit die Vorgänge in der betreffenden Grundgesamtheit nicht ordnungsgemäß sind.

5. Bei der Prüfung von Vorgängen wird jeder einzelne ausgewählte Vorgang untersucht. Dabei ermitteln wir, ob beantragte bzw. geleistete Zahlungen für die im Haushalt und der einschlägigen Rechtsgrundlage vorgesehenen Zwecke getätigt wurden. Wir untersuchen außerdem die Berechnung des Betrags, auf den sich der Antrag oder die Zahlung beläuft (bei größeren Anträgen erfolgt dies auf der Grundlage einer repräsentativen Auswahl von Elementen, auf die sich die Beihilfe stützt). Zu diesem Zweck wird der Vorgang von den Haushaltkonten bis zur Ebene des Endempfängers (z. B. Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs, Veranstaalter einer Schulungsmaßnahme oder Träger eines Entwicklungshilfeprojekts) zurückverfolgt. Wir prüfen auf jeder Ebene die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen. Ein Fehler liegt vor, wenn der Vorgang (auf einer beliebigen Ebene)

- nicht richtig berechnet wurde oder
- nicht im Einklang mit einer verordnungsrechtlichen Anforderung oder Vertragsbestimmung steht.

6. Im Bereich der Einnahmen ziehen wir als Ausgangspunkt für unsere Untersuchung der auf der Mehrwertsteuer beruhenden und der vom Bruttonationaleinkommen abgeleiteten Eigenmittel die für ihre Berechnung relevanten makroökonomischen Aggregate heran. Wir untersuchen ferner die Kontrollsysteme der Kommission zur Verarbeitung dieser Daten bis zum Eingang der Beiträge der Mitgliedstaaten und bis zu ihrer Ausweisung in der konsolidierten Jahresrechnung. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel untersuchen wir die Rechnungsführung der Zollbehörden und analysieren die Abgabenströme bis zu ihrem Eingang bei der Kommission und bis zur Erfassung der Beträge in der Rechnungsführung.

7. Im Bereich der Ausgaben untersuchen wir die Zahlungen, nachdem die Ausgaben getätigten, erfasst und akzeptiert wurden („als Ausgaben erfasste Zahlungen“). Diese Untersuchung betrifft alle Arten von Zahlungen (einschließlich der Zahlungen für den Erwerb von Vermögenswerten). Vorschüsse untersuchen wir nicht zu dem Zeitpunkt, an dem sie getätigten werden. Wir untersuchen Vorschusszahlungen,

- nachdem der Endempfänger der EU-Mittel (z. B. der Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs, ein Forschungsinstitut oder ein mit der Erbringung öffentlich ausgeschriebener Bau- oder Dienstleistungen betrautes Unternehmen) Nachweise für deren ordnungsgemäße Verwendung vorgelegt hat und
- nachdem die Kommission (oder ein sonstiges Organ oder eine andere Einrichtung, das/die mit der Verwaltung von EU-Mitteln betraut ist) durch Abrechnung der Vorauszahlung akzeptiert hat, dass die endgültige Mittelverwendung gerechtfertigt ist.

8. Unsere Stichprobe ist so konzipiert, dass sie eine Schätzung der Fehlerquote in der geprüften Grundgesamtheit als Ganzer erlaubt. Wir untersuchen größere Anträge oder Zahlungen, indem wir anhand des Monetary-Unit-Sampling (MUS) bei einzelnen Vorgängen zu prüfende Elemente (z. B. Rechnungen eines Projekts, Parzellen, die ein Landwirt in seinem Antrag aufführt, siehe Ziffer 5) auswählen. In diesen Fällen bildet folglich die Fehlerquote, die in Bezug auf ein Element ermittelt wurde, das Bestandteil eines Projekts oder eines Antrags eines Landwirts ist, nicht die Fehlerquote für das geprüfte Projekt oder den geprüften Antrag des Landwirts, sondern fließt in die Gesamtbewertung der EU-Ausgaben ein.

9. Wir untersuchen nicht in jedem Jahr Vorgänge in allen Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen. Die im Jahresbericht aufgeführten Beispiele dienen zur Veranschaulichung der typischsten aufgedeckten Fehler. Die namentliche Nennung von Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen bedeutet nicht, dass die betreffenden Beispiele nicht auch in anderen Ländern oder Regionen auftreten. Die in diesem Bericht zwecks Veranschaulichung angeführten Beispiele bilden keine Grundlage für Schlussfolgerungen zu den betreffenden Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen.

10. Unser Ansatz ist nicht darauf ausgelegt, Daten zur Fehlerhäufigkeit innerhalb einer Grundgesamtheit zu erlangen. Infolgedessen sind die zur Fehlerhäufigkeit gelieferten Zahlenangaben kein Indiz für die Häufigkeit des Auftretens von Fehlern in EU-finanzierten Vorgängen oder in einzelnen Mitgliedstaaten. Bei unserem Stichprobenansatz werden unterschiedliche Vorgänge unterschiedlich gewichtet. Unsere Stichprobenauswahl spiegelt den Wert der betroffenen Ausgaben und die Intensität der Prüfungsarbeiten wider. Diese Gewichtung ist aus einer Übersicht über die Häufigkeit nicht mehr zu ersehen. In einer solchen Übersicht erhält im Bereich „Natürliche Ressourcen“ die Entwicklung des ländlichen Raums genauso viel Gewicht wie die Direktzahlungen, und Ausgaben des Sozialfonds erhalten im Kapitel „Kohäsion“ genauso viel Gewicht wie Zahlungen der Regionalpolitik und der Kohäsionspolitik. Die relative Fehlerhäufigkeit in den Stichproben, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten gezogen wurden, kann keinen Aufschluss über die relative Fehlerquote in diesen Mitgliedstaaten geben.

Wie bewerten und präsentieren wir die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen?

11. Fehler in Vorgängen treten aus den verschiedensten Gründen auf und nehmen je nach Art des Verstoßes bzw. der missachteten spezifischen Regelung oder Vertragsbestimmung die unterschiedlichsten Formen an. Einzelne Vorgänge können vollständig oder teilweise mit Fehlern behaftet sein. Vor unseren Überprüfungen und unabhängig davon aufgedeckte und berichtigte Fehler werden bei der Berechnung des Fehlers und der Fehlerhäufigkeit nicht berücksichtigt, da sie zeigen, dass die Kontrollsysteme wirksam funktioniert haben. Wir analysieren, ob die einzelnen Fehler quantifizierbar oder nicht quantifizierbar sind, wobei wir berücksichtigen, ob sich messen lässt, inwieweit der geprüfte Betrag mit Fehlern behaftet war.

12. Bei der Anwendung der Vergabevorschriften treten viele Fehler auf. Zur Einhaltung des im EU-Recht verankerten Grundprinzips des Wettbewerbs müssen bedeutende Verfahren bekannt gemacht und Angebote nach vorgegebenen Kriterien bewertet werden. Außerdem dürfen Aufträge nicht künstlich in der Absicht aufgeteilt werden, Schwellenwerte zu unterschreiten ⁽¹⁾.

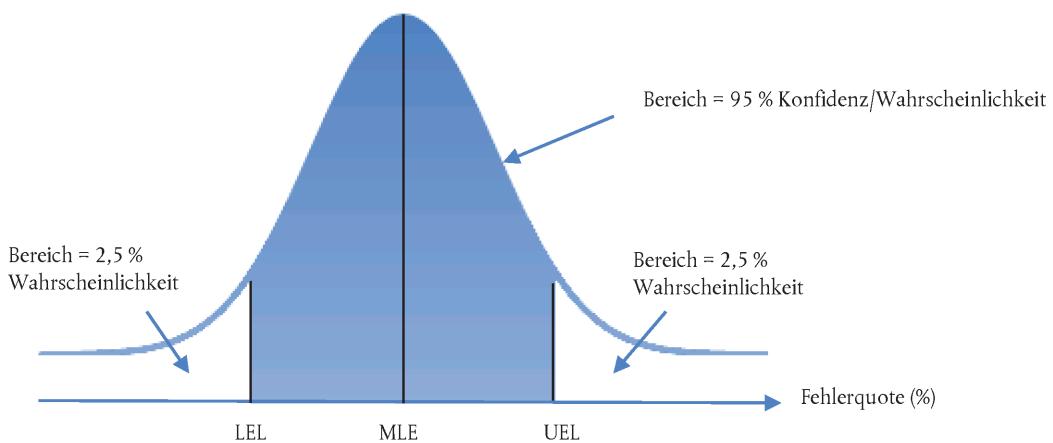
⁽¹⁾ Siehe auch Ziffern 6.30-6.35 und Sonderbericht Nr. 10/2015 „Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden“.

13. Unsere Kriterien für die Quantifizierung von Fehlern hinsichtlich der Vergabevorschriften sind im Dokument *Non-compliance with the rules on public procurement — types of irregularities and basis for quantification* (Verstöße gegen die Vergabevorschriften — Arten von Unregelmäßigkeiten und Grundlage für die Quantifizierung) (2) beschrieben.

14. Unsere Quantifizierung kann von der Quantifizierung abweichen, die die Kommission oder die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung zugrunde legen, wie auf den Verstoß gegen die Vergabevorschriften zu reagieren ist.

Geschätzte Fehlerquote (wahrscheinlichste Fehlerquote)

15. Wir schätzen die Fehlerquote, indem wir die wahrscheinlichste Fehlerquote (MLE — *most likely error*) zugrunde legen. Wir verfahren so bei jeder MFR-Rubrik und bei den Ausgaben zulasten des Gesamthaushaltsplans insgesamt. Lediglich quantifizierte Fehler werden in die Berechnung einbezogen. Die MLE ist eine statistische Schätzung des wahrscheinlichen Prozentsatzes der in der Grundgesamtheit auftretenden Fehler. Beispiele für Fehler sind quantifizierbare Verstöße gegen geltende Verordnungen, Vorschriften und Auftragsbedingungen bzw. Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen. Wir ermitteln auch die untere Fehlergrenze (LEL — *lower error limit*) und die obere Fehlergrenze (UEL — *upper error limit*) (siehe nachstehende Abbildung).



16. Der Prozentsatz des ausgefüllten Bereichs unterhalb der Kurve zeigt an, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Fehlerquote der Grundgesamtheit zwischen der LEL und der UEL liegt.

17. Wir planen unsere Prüfungsarbeiten auf der Grundlage einer Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Wir legen diese Wesentlichkeitsschwelle bei unserer Beurteilung der Prüfungsergebnisse als Richtschnur an. Bei der Formulierung unseres Prüfungsurteils berücksichtigen wir außerdem Art, Betrag und Kontext der Fehler.

Wie gehen wir bei der Bewertung von Systemen und der Berichterstattung über die Ergebnisse vor?

18. Systeme werden von der Kommission, den anderen Organen und Einrichtungen der EU, den Behörden der Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen mit dem Ziel eingerichtet, die Risiken für den Haushalt und damit für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu beherrschen. Die Prüfung von Systemen stellt eine Prüfungshandlung dar, aus der sich besonders gut Empfehlungen für Verbesserungen ableiten lassen.

19. In jeder MFR-Rubrik wie auch im Bereich der Einnahmen gibt es eine Vielzahl von Einzelsystemen. Wir wählen jedes Jahr eine Stichprobe von Systemen zur Prüfung aus. Wir legen die Ergebnisse mit Verbesserungsempfehlungen vor.

Wie gelangen wir zu unseren Prüfungsurteilen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung?

20. Wir stützen unser Prüfungsurteil zur Ordnungsmäßigkeit der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union zugrunde liegenden Vorgänge auf alle in den Kapiteln 4 bis 9 beschriebenen Prüfungsarbeiten. Unser Prüfungsurteil ist in der Zuverlässigkeitserklärung dargelegt. Bei der Bildung unseres Prüfungsurteils wägen wir ab, ob die Fehlerquote umfassend ist. Auf der Grundlage der durchgeführten Prüfungsarbeiten bilden wir uns ein fundiertes Urteil darüber, ob die Fehler in der Grundgesamtheit ober- oder unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegen. Insgesamt beläuft sich unsere bestmögliche Schätzung der Fehlerquote für die im Jahr 2014 geleisteten Gesamtausgaben auf 4,4 %. Wir sind zu mehr als 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der geprüften Grundgesamtheit wesentlich ist. Die für die verschiedenen MFR-Rubriken geschätzten Fehlerquoten variieren wie in den Kapiteln 4 bis 9 beschrieben. Wir stuften die Fehlerquote als umfassend ein, denn sie erstreckt sich auf die Mehrzahl der Ausgabenbereiche.

(2) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Mutmaßlicher Betrug

21. Haben wir Anlass zu der Annahme, dass eine Betrugshandlung vorliegt, leiten wir die Angelegenheit an das OLAF, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, weiter, das für die Durchführung etwaiger weiterer Ermittlungen zuständig ist. Wir melden dem OLAF alljährlich mehrere Fälle.

Teil 3 — Verbindung zwischen dem Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und dem Prüfungsurteil zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

22. Wir erteilen

- a) ein Prüfungsurteil zur konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union für das abgeschlossene Haushaltsjahr sowie
- b) Prüfungsurteile zur Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Zahlungen, welche der Jahresrechnung zugrunde liegen.

23. Unsere Prüfung und unsere Prüfungsurteile stehen im Einklang mit den International Standards on Auditing sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden der INTOSAI.

24. In diesen Prüfungsgrundsätzen sind auch Fälle geregelt, in denen Prüfer Prüfungsurteile zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und zur Ordnungsmäßigkeit der dieser Rechnungsführung zugrunde liegenden Vorgänge abgeben, indem sie festhalten, dass ein modifiziertes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Vorgänge als solches nicht zwangsläufig ein modifiziertes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung nach sich zieht. In den Jahresabschlüssen, zu denen wir ein Prüfungsurteil abgeben, insbesondere in der Erläuterung 6, wird eingeräumt, dass im Zusammenhang mit den Verstößen gegen die für Ausgaben zulasten des EU-Haushalts geltenden Regeln ein wesentliches Problem besteht. Wir haben daher beschlossen, dass das Vorhandensein einer wesentlichen Fehlerquote im Bereich der Ordnungsmäßigkeit an sich kein Anlass für die Modifizierung unseres gesonderten Prüfungsurteils zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung ist.

ANHANG 1.2

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN ZUR ZUVERLÄSSIGKEIT DER RECHNUNGSFÜHRUNG

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren
<p>1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p>	<p>1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p>	<p>Bei Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und den zugehörigen Periodenabgrenzungsverfahren stellen wir seit dem Haushaltsjahr 2007 Buchungsfehler mit insgesamt unwesentlichen finanziellen Auswirkungen, jedoch einer hohen Frequenz fest. Dies deutet darauf hin, dass auf der Ebene einiger Generaldirektionen weiterer Verbesserungsbedarf besteht.</p> <p>Im Hinblick auf die Verbuchung vorfinanzierter Beträge stellen wir fest, dass mehrere Generaldirektionen in der Rechnungsführung weiterhin Schätzwerte erfassen, selbst wenn sie über eine angemessene Grundlage für die Abrechnung der entsprechenden Vorfinanzierungen verfügen. Wir stellen ferner fest, dass in einigen Generaldirektionen die Periodenabgrenzungsverfahren verbessert, vereinheitlicht und automatisiert werden sollten.</p> <p>Die Kommission bezog in die Jahresrechnung 2010 erstmals Finanzierungsinstrumente ein und in die Jahresrechnung 2011 erstmals Vorschüsse im Rahmen sonstiger Finanzhilferegelungen. In beiden Fällen basiert die Schätzung der noch ausstehenden Beträge auf der Annahme einer gleichmäßigen Mittelverwendung während des gesamten Durchführungszeitraums. Die Kommission sollte diese Annahme fortlaufend überprüfen.</p>	<p>Die Kommission erkennt an, dass Verbesserungen immer möglich sind, hebt aber dennoch hervor, dass Vorfinanzierungen und Rechnungen in den vergangenen acht Jahren korrekt ausgewiesen wurden.</p> <p>Mehrere Generaldirektoren haben eine zeitnahe Abrechnung der Vorfinanzierungen, die Einrichtung hinlänglich genauer Verfahren für die Berechnung des Ausmaßes, in dem Vorfinanzierungen verwendet wurden, und die Unterscheidung zwischen kurzfristigen und langfristigen Vorfinanzierungen noch nicht sichergestellt.</p> <p>Die Schätzung der noch ausstehenden Beträge erfolgt nach wie vor auf der Grundlage der Annahme einer gleichmäßigen Mittelverwendung während des gesamten Durchführungszeitraums, wobei ggf. von den Mitgliedstaaten vorgelegte Informationen zu den der geteilten Mittelverwaltung unterliegenden Finanzinstrumenten berücksichtigt werden. Bei diesen Finanzinstrumenten (formals Finanzierungsinstrumente) beruht der Durchführungszeitraum auf der angenommenen Verlängerung vom 31. Dezember 2017 bis 31. März 2017 aufgrund einer neuen Auslegung der diesbezüglichen Leitlinien für den Abschluss.</p> <p>Die Tatsache, dass nur begrenzte Informationen über die Verwendung der Vorschüsse vorliegen, die für Finanzierungsinstrumente im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und sonstige Beihilferegelungen bereitgestellt werden, kann sich auf deren Bewertung zum Jahresende auswirken und erhebliche Anpassungen bei Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 zur Folge haben. Die betroffenen Generaldirektionen müssen die Verwendung dieser Mittel unbedingt überprüfen.</p>

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
2. Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen („Schutz des EU-Haushalts“)	<p>2. Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen („Schutz des EU-Haushalts“)</p> <p>Der Rechnungsführer hat die Darstellung der Informationen über Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen in Erläuterung 6 zu den Jahresabschlüssen verbessert. Diese Erläuterung ist nunmehr präziser und weniger weitschweifend formuliert, doch enthält sie immer noch Informationen, die nicht aus dem Rechnungsführungssystem herriihren. Diese Informationen könnten besser im Bericht über den Schutz des EU-Haushalts, welcher der Haushaltsbehörde gemäß Artikel 150 Absatz 4 der Haushaltsoordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012) alljährlich im September vorzulegen ist, aufgeführt werden.</p> <p>Weder in der Erläuterung 6 noch in dem oben genannten Bericht über den Schutz des EU-Haushalts sind die unterschiedlichen Auswirkungen der verschiedenen korrekten Anpassungen zusammenfassend dargestellt.</p>	<p>Die Kommission konnte die Darstellung der Erläuterung 6 weiter verbessern.</p> <p>Für den Kohäsionsbereich weist die Erläuterung 6 nunmehr aus, in welchem Ausmaß Berichtigungen vor Erfassung der Ausgaben „an der Quelle“, während der Durchführung und beim Abschluss vorgenommen werden.</p> <p>Soweit möglich und unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Erwägungen wird die vom Hof angesprochene Aufteilung von Informationen nunmehr in die jährliche Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts aufgenommen.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Anpassungen auf Projekt Ebene oder Berichtigungen auf Programm Ebene; — Nettofinanzkorrekturen und Regelungen, wonach es gestattet ist, vorschriftwidrige Ausgaben zu ersetzen. <p>Die Kommission sucht in der Erläuterung 6 zu den Jahresabschlüssen 2015 den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs von Juni 2015 Rechnung zu tragen, mit denen Entscheidungen über Finanzkorrekturen über einen Betrag von 457 Millionen Euro für nichtig erklärt wurden.</p> <p>Die Erläuterung enthält noch immer Informationen, die nicht aus dem Rechnungsführungssystem herrühren. Die Kommission analysiert derzeit die Lage mit dem Ziel, neue Verfahren einzuführen, um diese Vorgänge in den herkömmlichen Rechnungsführungssystemen erfassen zu können.</p> <p>Um die Genaugkeit der ausgewiesenen Zahlen zu gewährleisten, sollte die Kommission Verfahren einrichten, um von den Mitgliedstaaten die Bestätigung hinsichtlich Zeitpunkt, Ursprung und Art dieser Korrekturenmechanismen zu erhalten.</p> <p>Die Kommission wird zusammen mit den Mitgliedstaaten untersuchen, wie bestehende Informationssysteme entsprechend den Vorschlägen des Hofes weiter verbessert werden können.</p>

ANHANG 1.3

AUSZÜGE AUS DER KONSOLIDIERTEN JAHRESRECHNUNG 2014⁽¹⁾

Tabelle 1 — Vermögensübersicht (*)

	(Millionen Euro)	
	31.12.2014	31.12.2013
Langfristige Vermögenswerte		
Immaterielle Vermögenswerte	282	237
Sachanlagen	7 937	6 104
Investitionen, die nach der Äquivalenzmethode erfasst werden	409	349
Finanzielle Vermögenswerte	56 438	59 844
Vorfinanzierungen	18 358	38 072
Forderungen aus Transaktionen mit zurechenbarer Gegenleistung und einzuziehende Beträge aus Transaktionen ohne zurechenbare Gegenleistung	1 198	498
	84 623	105 104
Kurzfristige Vermögenswerte		
Finanzielle Vermögenswerte	11 811	5 571
Vorfinanzierungen	34 237	21 367
Forderungen aus Transaktionen mit zurechenbarer Gegenleistung und einzuziehende Beträge aus Transaktionen ohne zurechenbare Gegenleistung	14 380	13 182
Lagerbestände	128	128
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente	17 545	9 510
	78 101	49 758
Gesamtvermögen	162 724	154 862
Langfristige Verbindlichkeiten		
Ruhestandsbezüge und sonstige Mitarbeitersozialleistungen	(58 616)	(46 818)
Rückstellungen	(1 537)	(1 323)
Finanzielle Verbindlichkeiten	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Kurzfristige Verbindlichkeiten		
Rückstellungen	(745)	(545)
Finanzielle Verbindlichkeiten	(8 828)	(3 163)
Verbindlichkeiten	(43 180)	(36 213)
Antizipative und transitorische Rechnungsabgrenzungsposten	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Gesamtverbindlichkeiten	(220 730)	(200 714)
Nettovermögen	(58 006)	(45 852)
Rücklagen	4 435	4 073
Bei den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge	(62 441)	(49 925)
Nettovermögen	(58 006)	(45 852)

(*) Die Gliederung der Vermögensübersicht entspricht der Vorlage der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

⁽¹⁾ Der Leser wird auf den vollständigen Text der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014 verwiesen, welche sowohl die konsolidierten Jahresabschlüsse mit Erläuterungen als auch die aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug und die zugehörigen Erläuterungen umfasst.

Tabelle 2 — Ergebnisrechnung (*)

	(Millionen Euro)	
	2014	2013 (neu zugeordnet)
Erträge		
Erträge aus Transaktionen ohne zurechenbare Gegenleistung		
BNE-Eigenmittel	104 688	110 194
Traditionelle Eigenmittel	17 137	15 467
MwSt.-Eigenmittel	17 462	14 019
Geldbußen	2 297	2 757
Wiedereinziehung von Ausgaben	3 418	1 777
Sonstiges	5 623	4 045
Insgesamt	150 625	148 259
Erträge aus Transaktionen mit zurechenbarer Gegenleistung		
Finanzerträge	2 298	1 991
Sonstiges	1 066	1 443
Insgesamt	3 364	3 434
Aufwendungen (**)		
Umsetzung durch die Mitgliedstaaten		
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft	(44 465)	(45 067)
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und andere Instrumente zur Entwicklung des ländlichen Raums	(14 046)	(13 585)
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Kohäsionsfonds	(43 345)	(47 767)
Europäischer Sozialfonds	(12 651)	(12 126)
Sonstiges	(2 307)	(1 525)
Umsetzung durch die Kommission und Exekutivagenturen	(15 311)	(12 519)
Umsetzung durch Einrichtungen und sonstige Stellen der EU	(1 025)	(656)
Umsetzung durch Drittländer und internationale Organisationen	(2 770)	(2 465)
Umsetzung durch sonstige Einrichtungen	(1 799)	(1 694)
Personalkosten und Kosten der Ruhestandsgehälter	(9 662)	(9 058)
Änderungen bei den versicherungsmathematischen Annahmen für die Mitarbeitersozialleistungen	(9 170)	(2 033)
Finanzaufwendungen	(2 926)	(2 383)
Anteil am Nettoverlust von Gemeinschaftsunternehmen und verbundenen Unternehmen	(640)	(608)
Sonstige Aufwendungen	(5 152)	(4 572)
Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltjahrs	(165 269)	(156 058)
	(11 280)	(4 365)

(*) Die Gliederung der Ergebnisrechnung entspricht der Vorlage der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

(**) Umsetzung durch die Mitgliedstaaten: geteilte Mittelverwaltung; Umsetzung durch die Kommission und Exekutivagenturen: direkte Mittelverwaltung;

Umsetzung durch Einrichtungen und sonstige Stellen der EU, Drittländer, internationale Organisationen und sonstige Einrichtungen: indirekte Mittelverwaltung.

Tabelle 3 — Kapitalflussrechnung (*)

	(Millionen Euro)	
	2014	2013
Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltsjahres	(11 280)	(4 365)
Operative Tätigkeiten		
Abschreibungen auf immaterielle Vermögenswerte	61	48
Abschreibungen auf Sachanlagen	408	401
(Zugang)/Abgang bei Darlehen	(1 298)	20
(Zugang)/Abgang bei Vorfinanzierungen	6 844	(1 695)
(Zugang)/Abgang bei Forderungen aus Transaktionen mit zurechenbarer Gegenleistung und einzuziehenden Beträgen aus Transaktionen ohne zurechenbare Gegenleistung	(1 898)	923
(Zugang)/Abgang bei Lagerbeständen	—	10
Zugang/(Abgang) bei der Verbindlichkeit „Ruhestandsgehalt und Mitarbeitersozialleistungen“	11 798	4 315
Zugang/(Abgang) bei Rückstellungen	414	(196)
Zugang/(Abgang) bei Finanzverbindlichkeiten	1 146	(330)
Zugang/(Abgang) bei Verbindlichkeiten	6 967	14 655
Zugang/(Abgang) bei antizipativen und transitorischen Rechnungsabgrenzungsposten	(309)	(12 154)
Haushaltsüberschuss des Vorjahres wird als zahlungsunwirksamer Ertrag übernommen	(1 005)	(1 023)
Sonstige zahlungsunwirksame Bewegungen	130	(50)
Investitionstätigkeit		
(Zugang)/Abgang bei immateriellen Vermögenswerten sowie Sachanlagen	(2 347)	(624)
(Zugang)/Abgang bei Investitionen, die nach der Äquivalenzmethode erfasst werden	(60)	43
(Zugang)/Abgang bei zur Veräußerung verfügbaren Finanzanlagen	(1 536)	(1 142)
Nettocashflow		
Nettozunahme/(-abnahme) der Zahlungsmittel und Zahlungsäquivalente	8 035	(1 164)
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente zu Beginn des Jahres	9 510	10 674
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente zum Ende des Jahres	17 545	9 510

(*) Die Kapitalflussrechnung entspricht der Vorlage der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

Tabelle 4 — Veränderungen der Nettovermögenswerte (*)

	Rücklagen (A)		Bei den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge (B)		Nettovermögenswerte = (A) + (B)
	Neubewertungsrücklage	Sonstige Rücklagen	Kumulierter Überschuss/ (Verlust)	Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltsjahrs	
Saldo am 31.12.2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Entwicklung der Garantiefonds-Rücklage	—	46	(46)	—	—
Entwicklung der Neubewertung	(51)	—	—	—	(51)
Sonstiges	—	12	(9)	—	3
Zuordnung des wirtschaftlichen Ergebnisses 2012	—	5	(5 334)	5 329	—
Haushaltsergebnis 2012, den Mitgliedstaaten gutgeschrieben	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltsjahrs	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Saldo am 31.12.2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Entwicklung der Garantiefonds-Rücklage	—	247	(247)	—	—
Entwicklung der Neubewertung	139	—	—	—	139
Sonstiges	—	(24)	16	—	(8)
Zuordnung des wirtschaftlichen Ergebnisses 2013	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Haushaltsergebnis 2013, den Mitgliedstaaten gutgeschrieben	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltsjahrs	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Saldo am 31.12.2014	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) Die Gliederung der Veränderungen der Nettovermögenswerte entspricht der Vorlage der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

Tabelle 5 — EU-Haushaltsergebnis (*)

	(Millionen Euro)	
	2014	2013
Einnahmen für das Haushaltsjahr	143 940	149 504
Zahlungen zulasten der Mittel des Haushaltjahres	(141 193)	(147 567)
Auf das Jahr n+1 übertragene Mittel für Zahlungen	(1 787)	(1 329)
Annulierung aus dem Jahr n-1 übertragener nicht in Anspruch genommener Mittel für Zahlungen	25	34
Entwicklung der zweckgebundenen Einnahmen	336	403
Wechselkursdifferenzen im Jahresverlauf	110	(42)
Haushaltsergebnis (**)	1 432	1 002

(*) Die Gliederung des EU-Haushaltsergebnisses entspricht der Vorlage der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

(**) Davon entfallen auf die EFTA (3) Millionen Euro im Jahr 2014 und (4) Millionen Euro im Jahr 2013.

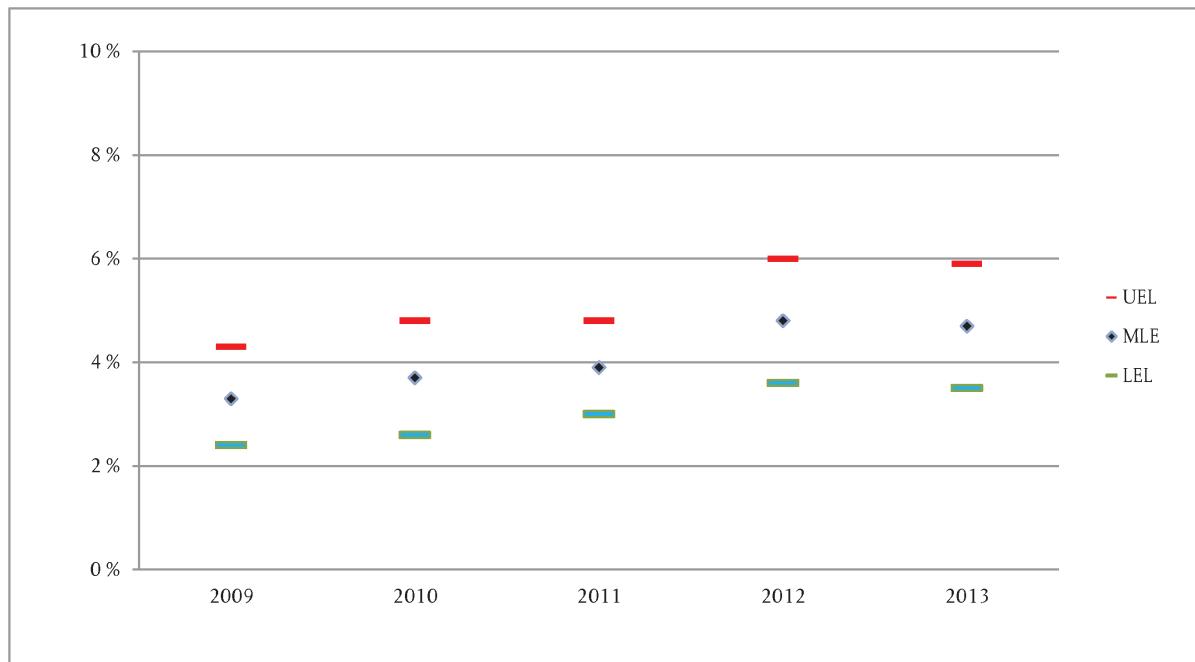
Tabelle 6 — Abgleich des wirtschaftlichen Ergebnisses und des Haushaltsergebnisses (*)

	(Millionen Euro)	
	2014	2013
Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltjahres	(11 280)	(4 365)
Erträge		
Im laufenden Jahr festgestellte, jedoch noch nicht eingezogene Forderungen	(6 573)	(2 071)
In vorhergehenden Jahren festgestellte und im laufenden Jahr eingezogene Forderungen	4 809	3 357
Antizipative Aktiva (netto)	(4 877)	(134)
Kosten		
Antizipative Passiva (netto)	9 223	3 216
Im laufenden Jahr gezahlte Aufwendungen aus dem Vorjahr	(821)	(1 123)
Nettoauswirkung der Vorfinanzierung	457	(902)
Auf das Folgejahr übertragene Mittel für Zahlungen	(1 979)	(1 528)
Zahlungen zulasten von übertragenen Mitteln und Annulierung nicht in Anspruch genommener Mittel für Zahlungen	1 858	1 538
Bewegungen bei Rückstellungen	12 164	4 136
Sonstiges	(1 719)	(1 027)
Wirtschaftliches Ergebnis Agenturen und EGKS	170	(93)
Jahres-Haushaltsergebnis	1 432	1 002

(*) Die Gliederung des Abgleichs des wirtschaftlichen Ergebnisses und des Haushaltsergebnisses entspricht der Vorlage der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

ANHANG 1.4

DIE GESCHÄTZTE FEHLERQUOTE (WAHRSCHEINLICHSTE FEHLERQUOTE, MLE — MOST LIKELY ERROR) — NICHT BEREINIGTE HISTORISCHE DATEN FÜR 2009-2013



Diese Abbildung umfasst die geschätzten nicht bereinigten historischen Fehlerquoten, wie sie in den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 bis 2013 veröffentlicht wurden, Abbildungen 1.1 und Tabellen 1.2 (siehe Ziffer 1.14).

ANHANG 1.5

HÄUFIGKEIT DER AUFGEDECKTEN FEHLER IN PRÜFUNGSSTICHPROBEN FÜR DAS JAHR 2014

Häufigkeit der aufgedeckten Fehler in Prüfungstichproben für das Jahr 2014 nach Generaldirektion und Organ (lediglich Ausgaben)

Europäische Kommission Generaldirektion (GD) Andere Organe und Einrichtungen (alle Arten der Mittelverwaltung)	Anzahl der untersuchten Vorgänge insgesamt	Anzahl der Vorgänge mit einem oder mehreren Fehlern	Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet waren:			
			Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler < 20 %	Quantifizierbare Fehler 20 %-80 %
Europäische Kommission:						
AGRI	GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	345	172	46	126	107
EMPL	GD Beschäftigung, Soziales und Integration	178	62	32	30	18
REGIO	GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung	161	75	50	25	10
DEVCO	GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung	102	31	12	19	14
RTD	GD Forschung und Innovation	54	37	12	25	18
PMO	Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche	58	7	3	4	4
ECHO	GD Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO)	37	6	0	6	6
NEAR	GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen	23	4	2	2	2
CNECT	GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien	20	9	2	7	6
EAC	GD Bildung und Kultur	20	5	0	5	4
ERCEA	Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats	14	10	7	3	3
EACEA	Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur	12	5	1	4	4
MARE	GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei	12	4	2	2	1

Europäische Kommission Generaldirektion (GD) Andere Organe und Einrichtungen (alle Arten der Mittelverwaltung)	Anzahl der untersuchten Vorgänge insgesamt	Anzahl der Vorgänge mit einem oder mehreren Fehlern	Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet waren:				
			Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler < 20 %	Quantifizierbare Fehler 20 %-80 %	Quantifizierbare Fehler 80 %-100 %
HOME	GD Migration und Inneres	11	5	0	5	4	0
JRC	Gemeinsame Forschungsstelle	11	2	1	0	0	1
REA	Exekutivagentur für die Forschung	9	5	2	3	2	0
GROW	GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU	8	1	0	1	1	0
OIB	Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik – Brüssel	7	3	3	0	0	0
ENER	GD Energie	6	3	1	2	2	0
MOVE	GD Mobilität und Verkehr	6	2	0	2	1	0
DIGIT	GD Informatik	5	0	0	0	0	0
SANTE	GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit	5	2	0	2	2	0
JUST	GD Justiz und Verbraucher	4	1	0	1	0	1
FPI	Dienst für außenpolitische Instrumente	4	1	1	0	0	0
COMM	GD Kommunikation	3	0	0	0	0	0
ECFIN	GD Wirtschaft und Finanzen	3	0	0	0	0	0
CLIMA	GD Klimapolitik	2	0	0	0	0	0
FISMA	GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion	2	0	0	0	0	0
HR	GD Humanressourcen und Sicherheit	2	0	0	0	0	0
TAXUD	GD Steuern und Zollunion	2	0	0	0	0	0
BUDG	GD Haushalt	1	0	0	0	0	0
ENV	GD Umwelt	1	1	0	1	0	1
ESTAT	GD Eurostat	1	0	0	0	0	0
Zwischensumme Europäische Kommission		1 129	453	177	276	209	48
							19

Europäische Kommission Generaldirektion (GD) Andere Organe und Einrichtungen (alle Arten der Mittelverwaltung)	Anzahl der untersuchten Vorgänge insgesamt	Anzahl der Vorgänge mit einem oder mehreren Fehlern	Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet waren:			
			Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler < 20 %	Quantifizierbare Fehler 20 %-80 %
Andere Organe und Einrichtungen						
Europäisches Parlament	28	3	0	3	3	0
Europäischer Auswärtiger Dienst	11	5	2	3	3	0
Rat der Europäischen Union	7	1	0	1	1	0
Gerichtshof der Europäischen Union	4	0	0	0	0	0
Europäischer Rechnungshof	2	0	0	0	0	0
Sonstige Organe	3	0	0	0	0	0
Zwischensumme andere Organe und Einrichtungen	55	9	2	7	7	0
Insgesamt	1 184	462	179	283	216	48
						19

Häufigkeit der aufgedeckten Fehler in Prüfungsstichproben für das Jahr 2014 nach Mitgliedstaat (MFR-Rubriken 1b und 2)

MFR-Rubrik 1b — Kohäsion	Europäischer Sozialfonds (ESF)		Marktstützung und Direktzahlungen		Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei		Geteilte Mittelverwaltung MFR-Rubriken 1b und 2 (insgesamt)	
	Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:		Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:		Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:		Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:	
	Anzahl der Fehler		Anzahl der Vorgänge		Anzahl der Fehler		Anzahl der Fehler	
Mitgliedstaat (geteilte Mittelverwaltung)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
BE Belgien	7	4	3	1	1	0	0	0
BG Bulgarien				8	0	0	0	0
CZ Tschechische Republik	18	8	5	3	1	1	1	1
DE Deutschland	8	7	5	2	2	0	0	14
DK Dänemark								8
DE Deutschland								20
EE Estland								5
IE Irland								3
EL Griechenland	13	3	2	1	0	1	3	12
ES Spanien	7	3	3	0	0	0	0	35
FR Frankreich								30
HR Kroatien								0
IT Italien	8	5	4	1	0	1	0	20
CY Zypern								7
LV Lettland	7	1	1	0	0	0	0	0
								5

MfR-Rubrik 1b — Kohäsion		Europäischer Fonds für regionale Entwicklung/Kohäsionsfonds (EFRE/KF)		Europäischer Sozialfonds (ESF)		Marktstützung und Direktzahlungen		Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei		Geteilte Mittelverwaltung MfR-Rubriken 1b und 2 (insgesamt)	
Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:		Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:		Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:		Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:		Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:		Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:	
Mittelverwaltung (geteilte Mittelverwaltung)											
LT	Litauen	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0
LU	Luxemburg										
HU	Ungarn	12	6	3	3	1	2	0	0	0	0
MT	Malta	4	2	1	1	0	0	1	0	0	0
NL	Niederlande					7	6	4	2	0	0
AT	Österreich					7	5	4	1	0	0
PL	Polen	34	20	16	4	2	1	21	3	1	0
PT	Portugal	11	3	2	1	0	0	15	9	5	0
RO	Rumänien	7	2	0	2	0	1	1	2	0	0
SI	Slowenien										
SK	Slowakei					7	1	1	0	0	0
SF	Finnland					7	4	1	3	2	0
SE	Schweden	7	5	1	4	2	2	0	0	0	0
UK	Vereinigtes Königreich	7	5	3	2	0	1	1	12	9	0

MfR-Rubrik 1b — Kohäsion		MfR-Rubrik 2 — Natürliche Ressourcen																
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung/Kohäsionsfonds (EFRE/KF)		Europäischer Sozialfonds (ESF)			Marktstützung und Direktzahlungen													
Mittelverwaltung Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:	Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:		Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:		Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:		Anzahl der Vorgänge, die mit folgenden Fehlern behaftet sind:										
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)									
		Anzahl der Vorgänge und nicht quantifizierbare Fehler		Anzahl der Vorgänge und nicht quantifizierbare Fehler		Anzahl der Vorgänge und nicht quantifizierbare Fehler		Anzahl der Vorgänge und nicht quantifizierbare Fehler										
		<20 %		<20 %		<20 %		<20 %										
		20 %-80 %		20 %-80 %		20 %-80 %		20 %-80 %										
		80 %-100 %		80 %-100 %		80 %-100 %		80 %-100 %										
		Anzahl der Vorgänge und nicht quantifizierbare Fehler		Anzahl der Vorgänge und nicht quantifizierbare Fehler		Anzahl der Vorgänge und nicht quantifizierbare Fehler		Anzahl der Vorgänge und nicht quantifizierbare Fehler										
		(4)		(4)		(4)		(4)										
(1) Anzahl der untersuchten Vorgänge insgesamt (2) Anzahl der Vorgänge mit einem oder mehreren Fehlern (3) Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler (4) Quantifizierbare Fehler (5) Quantifizierbare Fehler <20 % (6) Quantifizierbare Fehler 20 % — 80 % (7) Quantifizierbare Fehler 80 % — 100 %																		
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit Insgesamt 161 75 50 25 10 10 5 170 60 32 28 16 7 5 183 93 5 88 81 7 82 173 0 139 39 26 7 6 687 310 130 180 133 31 16																		

Wir berücksichtigen Korrekturmaßnahmen, was sich auf die einzelnen Zahlenangaben in dieser Tabelle auswirkt (siehe auch Ziffer 1.32). Wir untersuchen nicht in jedem Jahr Vorgänge in allen Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder Regionen. Fehlen Angaben in der Tabelle („leere Zellen“), so bedeutet dies, dass hier keine Vorgänge untersucht wurden. Unser Ansatz ist nicht darauf ausgelegt, Daten zur Fehlerhäufigkeit innerhalb einer Grundgesamtheit zu erlangen. Infogedessen sind die zur Fehlerhäufigkeit gelieferten Zahlenangaben kein Indiz für die Häufigkeit des Auftretens von Fehlern in EU-finanzierten Vorgängen oder in einzelnen Mitgliedstaaten. Die relative Fehlerhäufigkeit in den Stichproben, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten gezogen wurden, kann keinen Aufschluss über die relative Fehlerquote in diesen Mitgliedstaaten geben.

KAPITEL 2

Haushaltsführung und Finanzmanagement

INHALT

	Ziffer
Einleitung	2.1-2.3
Bemerkungen	2.4-2.26
Der Haushalt für Zahlungen des Jahres 2014 war der bisher zweithöchste	2.4
Im Haushaltsjahr 2014 lagen die Mittel für Zahlungen und die Zahlungen über den Mittelansätzen des MFR	2.5-2.9
Ungeachtet dessen verzeichneten die nicht beglichenen Zahlungsanträge einen geringfügigen Anstieg ...	2.10
.... während das Volumen der Mittelbindungen deutlich unter der allgemeinen Obergrenze geblieben ist	2.11
Das Haushaltsergebnis 2014 verzeichnete einen Überschuss ...	2.12
... während das wirtschaftliche Ergebnis ein Defizit aufwies	2.13
Der Rückgang bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen dürfte vorübergehender Natur sein	2.14-2.16
Die Mittelausschöpfung bei den mehrjährigen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) ist erheblich im Rückstand	2.17-2.19
Die Kommission unterbreitete einen Zahlungsplan, „mit dem der EU-Haushalt wieder auf eine tragfähige Grundlage gestellt werden soll“	2.20-2.22
Die bei Finanzierungsinstrumenten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung nicht in Anspruch genommenen Beträge sind weiterhin hoch ...	2.23
... dies gilt auch für die Zahlungsmittel, die für Finanzierungsinstrumente im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung zur Verfügung gehalten werden	2.24-2.26
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	2.27-2.30
Schlussfolgerungen für 2014	2.27-2.29
Empfehlungen	2.30

BEMERKUNGEN DES HOFES**EINLEITUNG**

2.1. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die wichtigsten Fragen der Haushaltsführung und des Finanzmanagements im Jahr 2014. Hierzu gehören das Gesamtniveau der Ausgaben und sein Verhältnis zu den Haushaltsobergrenzen und zu den Obergrenzen des neuen mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) (siehe Ziffern 2.4-2.9), der Umfang der nicht beglichenen Zahlungsanträge und der noch abzuwickelnden Mittelbindungen (siehe Ziffern 2.10-2.22) sowie das Volumen der für Finanzierungsinstrumente zur Verfügung gehaltenen Zahlungsmittel (siehe Ziffern 2.23-2.26).

2.2. Dies war das erste Jahr des MFR für den Zeitraum 2014-2020. In der Praxis betrafen die meisten der 2014 geleisteten Zahlungen noch die Programme des vorangegangenen MFR. Mit Zahlungen des Jahres 2014 wurden beispielsweise die Kosten der Beihilfen an Landwirte für 2013, die Erstattung der Zahlungsanträge für Kohäsionsprojekte im Rahmen der operationellen Programme 2007-2013 und für Forschungsprojekte des 2007 angelaufenen Siebten Rahmenprogramms gedeckt.

2.3. Der mehrjährige Finanzrahmen ist ein Siebenjahresprogramm, das die Schlüsselparameter für den jährlichen Haushalt der Europäischen Union vorgibt. Grundlage des MFR ist eine Verordnung des Rates⁽¹⁾, in der nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die allgemeinen jährlichen Obergrenzen der Mittel für Zahlungen und der Mittel für Verpflichtungen festgelegt werden. Im neuen MFR wird für den Siebenjahreszeitraum die Obergrenze für die Mittel für Verpflichtungen auf 1 083 Milliarden Euro und für die Mittel für Zahlungen auf 1 024 Milliarden Euro festgesetzt⁽²⁾. Ein neues Element dieses MFR besteht darin, dass im Rahmen der Obergrenze der Mittel für Zahlungen nicht in Anspruch genommene Beträge automatisch in den Folgejahren bereitgestellt werden⁽³⁾.

⁽¹⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates (Abl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884).

⁽²⁾ Die Beträge sind zu jeweiligen Preisen angegeben.

⁽³⁾ Gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 passt die Kommission jedes Jahr die Obergrenze der Mittel für Zahlungen nach oben an, und zwar jeweils um den Betrag, der der Differenz zwischen den ausgeführten Zahlungen und der Obergrenze der Mittel für Zahlungen des MFR für das Jahr n-1 entspricht. Diese jährlichen Anpassungen dürfen für die Jahre 2018, 2019 und 2020 die Höchstbeträge von 7, 9 und 10 Milliarden Euro (zu Preisen von 2011) nicht überschreiten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

BEMERKUNGEN**Der Haushalt für Zahlungen des Jahres 2014 war der bisher zweithöchste**

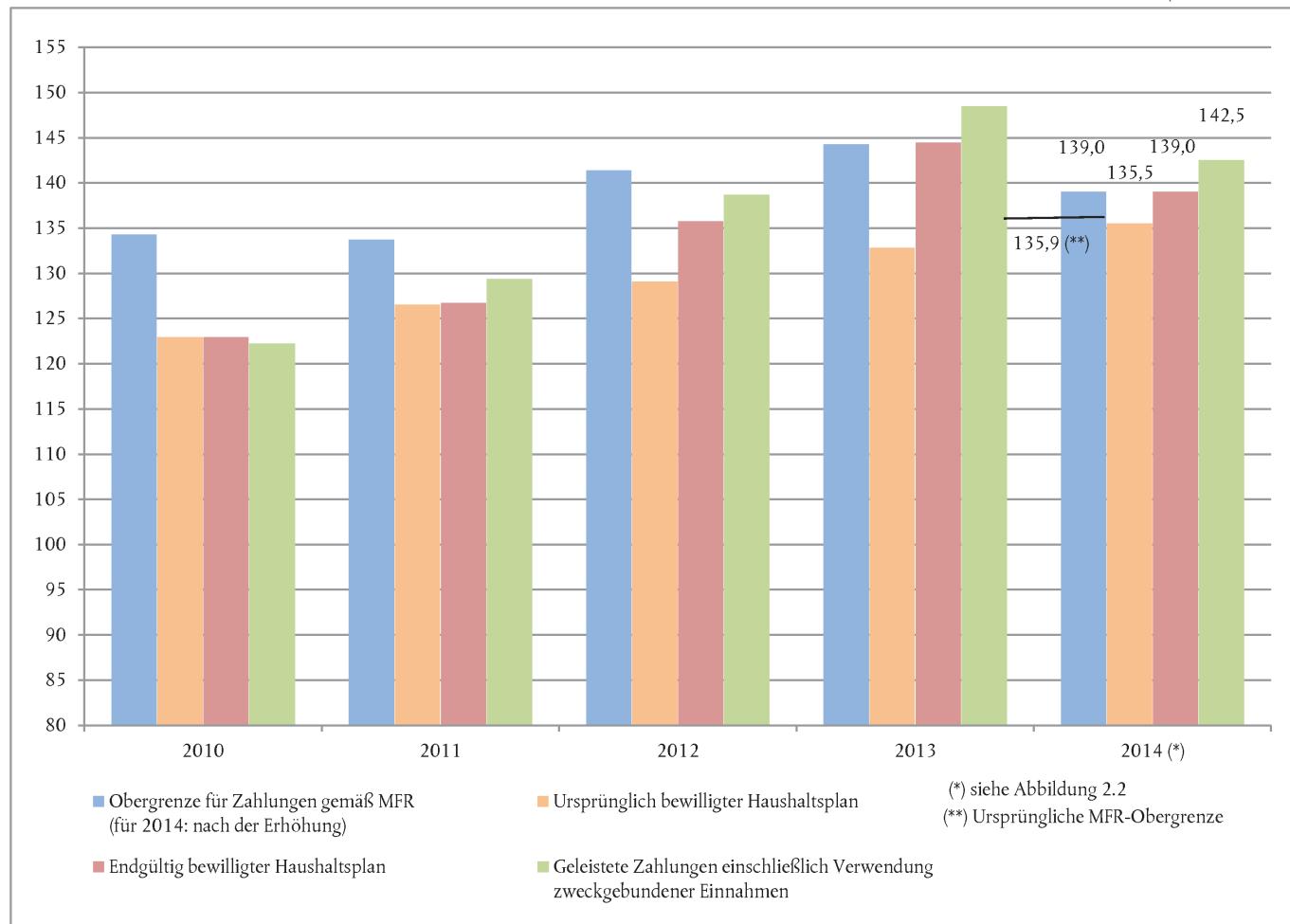
2.4. Die EU-Haushaltsplanung und die diesbezügliche Rechnungslegung beruhen auf einer kassenbasierten Rechnungsführung, und bei Aufstellung des Haushaltsplans gilt der Grundsatz des Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben. Dies bedeutet, dass der Haushalt nicht durch Kreditaufnahme finanziert werden darf⁽⁴⁾ (siehe Ziffern 2.12-2.13). Der ursprüngliche Haushalt für Zahlungen des Jahres 2014 war der höchste in der Geschichte der EU. Das endgültige Zahlungsvolumen⁽⁵⁾ war das zweithöchste nach dem für 2013 und lag wie 2013 über der MFR-Obergrenze (siehe **Abbildungen 2.1 und 2.2**).

⁽⁴⁾ Artikel 17 der Haushaltsoordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1)).

⁽⁵⁾ Einschließlich 350 Millionen Euro für besondere Instrumente.

Abbildung 2.1 — Entwicklung der Haushaltspläne und Zahlungen 2010-2014

(Milliarden Euro)



Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltjahre 2010-2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Im Haushaltsjahr 2014 lagen die Mittel für Zahlungen und die Zahlungen über den Mittelansätzen des MFR

2.5. **Abbildung 2.2** gibt einen Überblick über die wichtigsten Zahlenangaben zu den Mitteln für Zahlungen und den 2014 geleisteten Zahlungen.

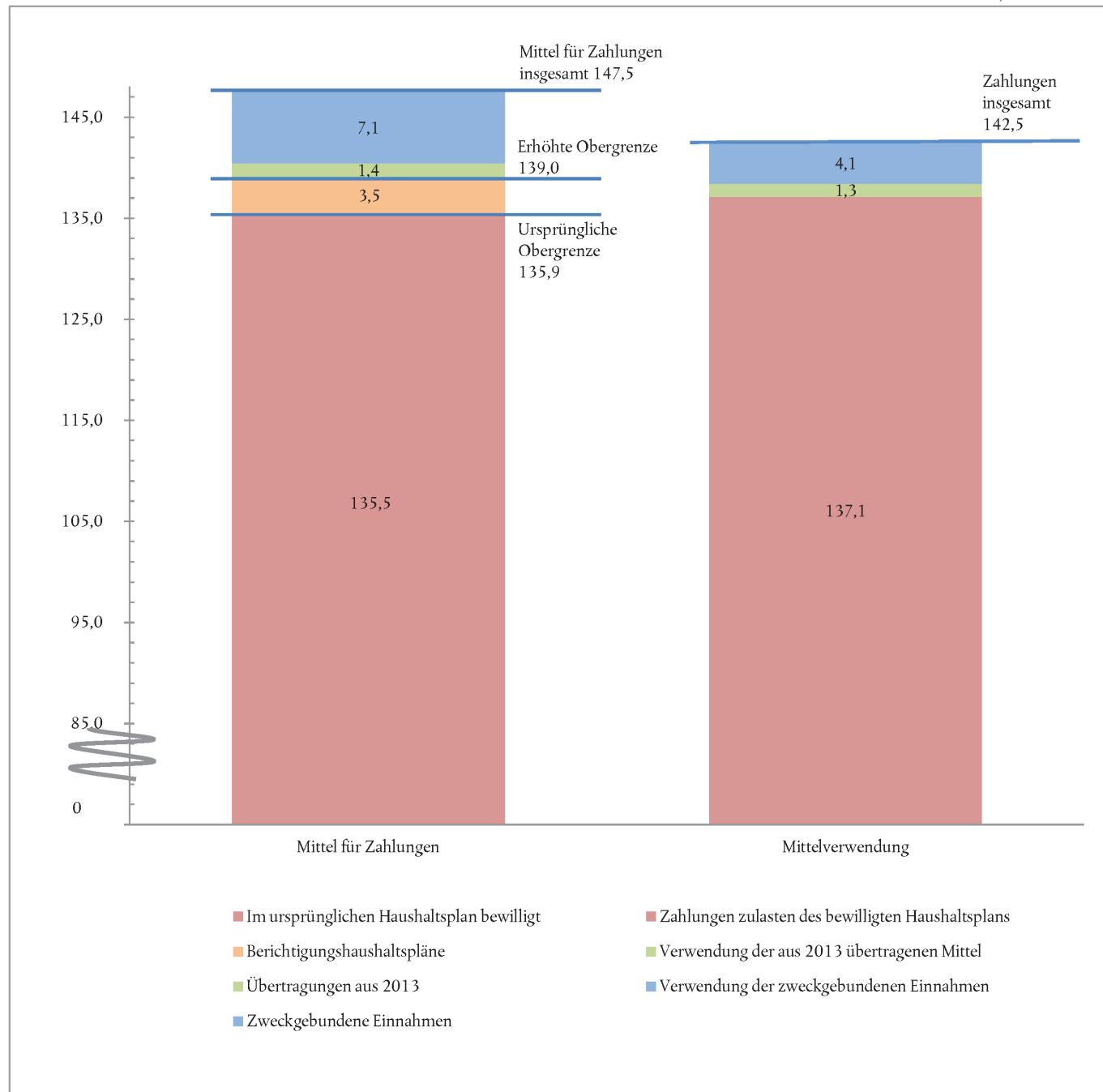
2.6. Gemäß der 2013 erlassenen Verordnung zur Festlegung des MFR⁽⁶⁾ liegt die Obergrenze für die Mittel für Zahlungen im Jahr 2014 bei 135,9 Milliarden Euro⁽⁷⁾. Der ursprüngliche Haushaltspolitik wurde knapp unter dieser Obergrenze auf 135,5 Milliarden Euro festgesetzt.

⁽⁶⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013.

⁽⁷⁾ Einschließlich 350 Millionen Euro für besondere Instrumente.

Abbildung 2.2 — Mittel für Zahlungen und Zahlungen im Jahr 2014

(Milliarden Euro)



Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2014, „Aggregierte Übersichten über den Haushaltsvollzug sowie Erläuterungen“, Tabellen 5.1 und 5.3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.7. Parlament und Rat genehmigten sieben Berichtigungshaushaltspläne⁽⁸⁾, sechs davon am 17. Dezember 2014. Die bedeutendsten Berichtigungshaushaltspläne (Nr. 2 und 3) entsprachen einem Antrag der Kommission auf Aufstockung der Mittel für Zahlungen um weitere 3,5 Milliarden Euro. Die Festsetzung eines Haushalts auf diesem höheren Niveau setzte voraus, dass der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben („damit auf unvorhersehbare Umstände reagiert werden kann (...) als letztes Mittel“⁽⁹⁾) in Anspruch genommen wird. Die Kommission beantragte die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben im Mai 2014 in einem frühen Stadium des neuen MFR-Zeitraums.

2.8. Durch die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben wurde die im MFR festgelegte Obergrenze der Mittel für Zahlungen für 2014 um 3,2 Milliarden Euro auf 139,0 Milliarden Euro angehoben. Infolgedessen wird die Obergrenze der Mittel für Zahlungen in jedem der Jahre 2018-2020 um 0,9 Milliarden Euro verringert. Die Kommission hatte zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts noch keinen Vorschlag für eine Kürzung vorgelegt, welche den Restbetrag des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben abdeckt⁽¹⁰⁾.

2.9. Der Berichtigungshaushaltsplan führte zusammen mit den aus dem Vorjahr übertragenen Mitteln⁽¹¹⁾ (1,4 Milliarden Euro) und den zweckgebundenen Einnahmen (7,1 Milliarden Euro)⁽¹²⁾ zu einer Erhöhung des endgültigen Haushalts für Zahlungen auf 147,5⁽¹³⁾ Milliarden Euro (siehe **Abbildung 2.2**). Die Gesamtzahlungen des Jahres 2014 betrugen 142,5 Milliarden Euro⁽¹⁴⁾. Von den nicht in Anspruch genommenen Mitteln für Zahlungen (5,0 Milliarden Euro) wurden 4,8 Milliarden Euro auf 2015 übertragen.

⁽⁸⁾ Drei dieser Berichtigungshaushaltspläne betrafen technische Anpassungen, und zwei hatten vergleichsweise geringe Nettoauswirkungen (weniger als 0,1 Milliarden Euro) auf die Mittelbindungen.

⁽⁹⁾ Gemäß Artikel 13 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 zur Festlegung des MFR 2014-2020.

⁽¹⁰⁾ In Artikel 2 des Beschlusses (EU) 2015/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2014 über die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben (ABl. L 72 vom 14.3.2015, S. 4) heißt es: „Die Kommission wird ersucht, rechtzeitig einen Vorschlag über den verbleibenden Betrag von 350 Mio. EUR vorzulegen.“

⁽¹¹⁾ Bei übertragenen Mitteln handelt es sich um Mittel, die in einem Haushalt Jahr nicht in Anspruch genommen wurden und dem Haushalt des Folgejahres zufließen.

⁽¹²⁾ Zweckgebundene Einnahmen sind Einnahmen, die für bestimmte Zwecke vorgesehen sind. Zweckgebundene Einnahmen stammen hauptsächlich aus im Bereich der Landwirtschaft verhängten Sanktionen und sonstigen Rückforderungen (3,6 Milliarden Euro) sowie aus Beiträgen Dritter, einschließlich der EFTA-Staaten und der Bewerberländer (3,0 Milliarden Euro).

⁽¹³⁾ Dieser Betrag ist höher als der in **Abbildung 2.1** angegebene endgültig bewilligte Haushalt, da er übertragene Mittel und zweckgebundene Einnahmen einschließt.

⁽¹⁴⁾ Siehe Tabelle 5.3 des MFR: Ausführung der Mittel für Zahlungen (S. 126 der Jahresrechnung).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.7. Die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben war durch die Zunahme der ausstehenden Zahlungsanträge für die Programme im Rahmen der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007-2013 gerechtfertigt, die sich Ende 2013 auf 23,4 Mrd. EUR beliefen. Dies war auf die Kombination aus unzureichenden, in den Jahreshaushaltsplänen der letzten Jahre des vorherigen MFR bewilligten Zahlungsermächtigungen und der strikten Obergrenze der Mittel für Zahlungen für das erste Jahr des aktuellen MFR zurückzuführen.

2.8. In Anerkennung der Tatsache, dass die drei Organe keine Einigung zu dieser Auslegung erzielen konnten, vereinbarten sie im Rahmen des Haushaltungsverfahrens 2015 in einer gemeinsamen Erklärung, sich um eine rasche Einigung darüber zu bemühen, ob und in welchem Umfang die anderen besonderen Instrumente in Anspruch genommen werden können, wenn dadurch die MFR-Obergrenzen für Mittel für Zahlungen überschritten werden. Auf diese Weise sollte festgestellt werden, ob und in welchem Umfang der Betrag in Höhe von 350 Mio. EUR gegen die MFR-Spielräume für Zahlungen für das laufende Haushalt Jahr oder für künftige Haushaltjahre aufgerechnet werden sollte.

2.9. Trotz der späten Annahme der Berichtigungshaushaltspläne im Dezember 2014 wurde für den Bereich der Kohäsionspolitik Ende 2014 eine vollständige Ausführung erzielt, und es wurden keine Mittel für Zahlungen übertragen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ungeachtet dessen verzeichneten die nicht beglichenen Zahlungsanträge einen geringfügigen Anstieg ...

2.10. Trotz eines auch weiterhin die MFR-Obergrenze überschreitenden Zahlungsvolumens und der Inanspruchnahme des „Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben“ sind die nicht beglichenen Zahlungsanträge um 1,4 Milliarden Euro auf 25,8 Milliarden Euro⁽¹⁵⁾ angewachsen. Zwar mag dies ein Indiz für eine weitere Ansammlung eingereichter Anträge sein, doch sind meisten dieser Anträge erst spät im Jahr eingegangen⁽¹⁶⁾. Von diesen Zahlungsanträgen wurde bei Anträgen im Wert von 4,8 Milliarden Euro die Bearbeitung am Jahresende unterbrochen, und Anträge im Wert von 10,2 Milliarden Euro wurden zu spät (an den letzten vier Tagen des Jahres) eingereicht, um noch bearbeitet zu werden. Infolgedessen hätte die Kommission für den Kohäsionsbereich (auf den der größte Anteil entfällt) nach der Genehmigung weiterer Anträge höchstens 9,7 Milliarden Euro auszahlen können (wenn die Haushaltsmittel verfügbar gewesen wären). Die von der Kommission nach Überprüfung als korrekt befundenen und im Rechnungsführungssystem als bereit zur Auszahlung vor Jahresende erfassten Beträge beliefen sich auf 1,9 Milliarden Euro.

.... während das Volumen der Mittelbindungen deutlich unter der allgemeinen Obergrenze geblieben ist

2.11. Der Haushaltsplan 2014 umfasste bewilligte Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 142,7 Milliarden Euro⁽¹⁷⁾. Die Mittelbindungen beliefen sich auf 109,3 Milliarden Euro (76,6 % der verfügbaren Mittel) und spiegeln den Umfang der von der Kommission im ersten Jahr des neuen MFR 2014-2020 genehmigten neuen Programme⁽¹⁸⁾ wider. Hieraus folgt, dass im Jahr 2015 Mittel für Verpflichtungen in sehr großem Umfang zur Verfügung stehen. Die MFR-Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen wurde 2015 angepasst, um der niedrigen Ausschöpfungsrate des Jahres 2014 Rechnung zu tragen. Die Obergrenze wurde um 16,5 Milliarden Euro⁽¹⁹⁾ heraufgesetzt, und ein Betrag von 12,1 Milliarden Euro wurde auf 2015 übertragen.

2.11. Die Verordnung zur Festlegung des MFR sieht eine Neuprogrammierung der nicht in Anspruch genommenen Mittel aus dem Jahr 2014 in den Folgejahren vor. Infolge der späten Annahme des MFR und der Rechtsgrundlage für die Kohäsionspolitik (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen) wurde diese Regelung auf einen Betrag in Höhe von 11,2 Mrd. EUR in Verbindung mit Kohäsionspolitikprogrammen angewendet. Die Neuprogrammierung wurde vom Rat am 22. April 2015 angenommen.

Die Kommission wird die Programmumsetzung anhand der Finanzdaten, die von den Mitgliedstaaten dreimal jährlich übermittelt werden, streng überwachen (Artikel 112 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

⁽¹⁵⁾ Siehe Erläuterung 2.12 zu den Jahresabschlüssen, S. 66.

⁽¹⁶⁾ In ihrer Analyse zur Ausführung der Haushaltsmittel der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Jahr 2014 (*Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014*) führt die Kommission aus, dass von den in den letzten zwei Monaten des Jahres eingereichten Zahlungsanträgen im Wert von 23,4 Milliarden Euro rund 92 % (21,5 Milliarden Euro) erst im Dezember und rund 19 Milliarden Euro nach dem 15. Dezember eingingen. Wie in den Vorjahren, ist diese starke Konzentration von Zahlungsanträgen am Jahresende teilweise auf den Zwang zur automatischen Aufhebung von Mittelbindungen zurückzuführen, da 2014 das letzte Jahr war, in dem die n+2-Regel maximal zum Tragen kam.

⁽¹⁷⁾ Dies schließt einen Nettobetrag von 50 Millionen Euro aus den Berichtigungshaushaltsplänen Nr. 3, 4 und 6 ein.

⁽¹⁸⁾ 345 von insgesamt 645 Programmen wurden genehmigt.

⁽¹⁹⁾ Die MFR-Obergrenze wird außerdem 2016 um 4,5 Milliarden Euro und 2017 um 0,1 Milliarden Euro erhöht.

BEMERKUNGEN DES HOFES**Das Haushaltsergebnis 2014 verzeichnete einen Überschuss ...**

2.12. Das Haushaltsergebnis für 2014 verzeichnete einen Überschuss von 1,4 Milliarden Euro⁽²⁰⁾, der den über die geleisteten Zahlungen hinausgehenden von den Mitgliedstaaten erhaltenen Beträgen entspricht. Der Überschuss bildet eine Vorschusszahlung der Mitgliedstaaten zugunsten des Haushalts des Folgejahres. Ein Haushaltsüberschuss ist der Normalfall, da die Zahlungen die Einnahmen nicht überschreiten dürfen⁽²¹⁾.

... während das wirtschaftliche Ergebnis ein Defizit aufwies

2.13. Das wirtschaftliche Ergebnis wies ein Defizit von 9,6 Milliarden Euro auf. Die Hauptgründe für dieses Defizit sind zahlungsunwirksame Anpassungen, die aus den Nettoauswirkungen der Zugänge bei den Forderungen und Rückstellungen resultieren. Der Zugang bei den Forderungen ergibt sich dadurch, dass sechs Mitgliedstaaten die Option eines Aufschubs der Begleichung rückwirkender Beiträge im Anschluss an Anpassungen der BNE-Schätzungen wählten⁽²²⁾ (siehe Ziffern 4.6-4.13). Der Zugang bei den Rückstellungen ist hauptsächlich auf die Auswirkungen gesunkenen Zinsen an den Kapitalmärkten auf die Bewertung der aufgelaufenen Pensionsverbindlichkeiten zurückzuführen⁽²³⁾. Die Kommission legt auf Seite 109 der konsolidierten Jahresrechnung 2014 der Europäischen Union einen Abgleich des wirtschaftlichen Ergebnisses und des Haushaltsergebnisses vor mit weiteren Erläuterungen auf Seite 118 (siehe **Tabelle 6** in **Anhang 1.3**).

⁽²⁰⁾ Siehe **Tabelle 5** in **Anhang 1.3** und S. 108 der Jahresrechnung.

⁽²¹⁾ Grundsätzlich möglich ist ein Defizit dann, wenn die Einnahmen niedriger als die Zahlungen sind. In der Praxis ist es seit 1986 zu keinem Defizit gekommen.

⁽²²⁾ Siehe Erläuterung 2.6.1.1 zu den Jahresabschlüssen, S. 59.

⁽²³⁾ Siehe Erläuterung 2.9 zu den Jahresabschlüssen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Der Rückgang bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen dürfte vorübergehender Natur sein

2.14. Wie in Ziffer 2.2 erläutert, dienten die meisten Zahlungen der Deckung von Verpflichtungen des vorangegangenen MFR 2007-2013. Dies trug dazu bei, das Volumen der noch abzuwickelnden Mittelbindungen⁽²⁴⁾ von 222,4 Milliarden Euro auf 189,6 Milliarden Euro zu senken.

2.15. **Abbildung 2.3** zeigt die Entwicklung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen für die Rubrik 1b des MFR⁽²⁵⁾ (58 % des Gesamtbetrags der noch abzuwickelnden Mittelbindungen). Hieran lässt sich der erhebliche Rückgang der noch abzuwickelnden Mittelbindungen ablesen, was die Zahl der von der Kommission noch nicht genehmigten operationellen Programme für den neuen Zeitraum widerspiegelt. Die Kommission nahm von den 2014 für Mittel für Verpflichtungen insgesamt verfügbaren 47,5 Milliarden Euro 28,0 Milliarden Euro (58 %) in Anspruch. In der Rubrik 1b des MFR wurden sämtliche Mittel für Zahlungen in Höhe von 54,4 Milliarden Euro verwendet.

2.16. Der Rückgang bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen dürfte in Anbetracht der beantragten Erhöhung der Obergrenze des MFR für 2015 und der Folgejahre (siehe Ziffer 2.11 und **Abbildung 2.3**) vorübergehender Natur sein.

2.15. Für den Bereich der Kohäsionspolitik ist der Betrag der noch abzuwickelnden Mittelbindungen für den Zeitraum 2007-2013 um fast 40 % (52 Mrd. EUR) auf 80,6 Mrd. EUR im Jahr 2014 zurückgegangen. Dies kennzeichnet das Ende der bis Ende 2013 zu beobachtenden Aufwärtstendenz. Der Betrag hätte noch weiter reduziert werden können, wenn die Kommission nicht aufgrund fehlender Mittel für Zahlungen in ihrer Fähigkeit eingeschränkt gewesen wäre, zu einem späten Zeitpunkt im Jahr erhaltene Zahlungsanträge zu begleichen (siehe Antwort auf Ziffer 2.10).

Darüber hinaus hängt der Rückgang bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Jahr 2014 mit dem hohen Betrag der geleisteten Zahlungen in Höhe von 51,8 Mrd. EUR (oder 111 % des ursprünglich genehmigten Haushaltsplans) für die Kohäsionspolitik in Verbindung mit den Programmen für den Zeitraum 2007-2013 zusammen, bei denen das Ende des Förderzeitraums nahezu erreicht ist (d. h. der 31.12.2015).

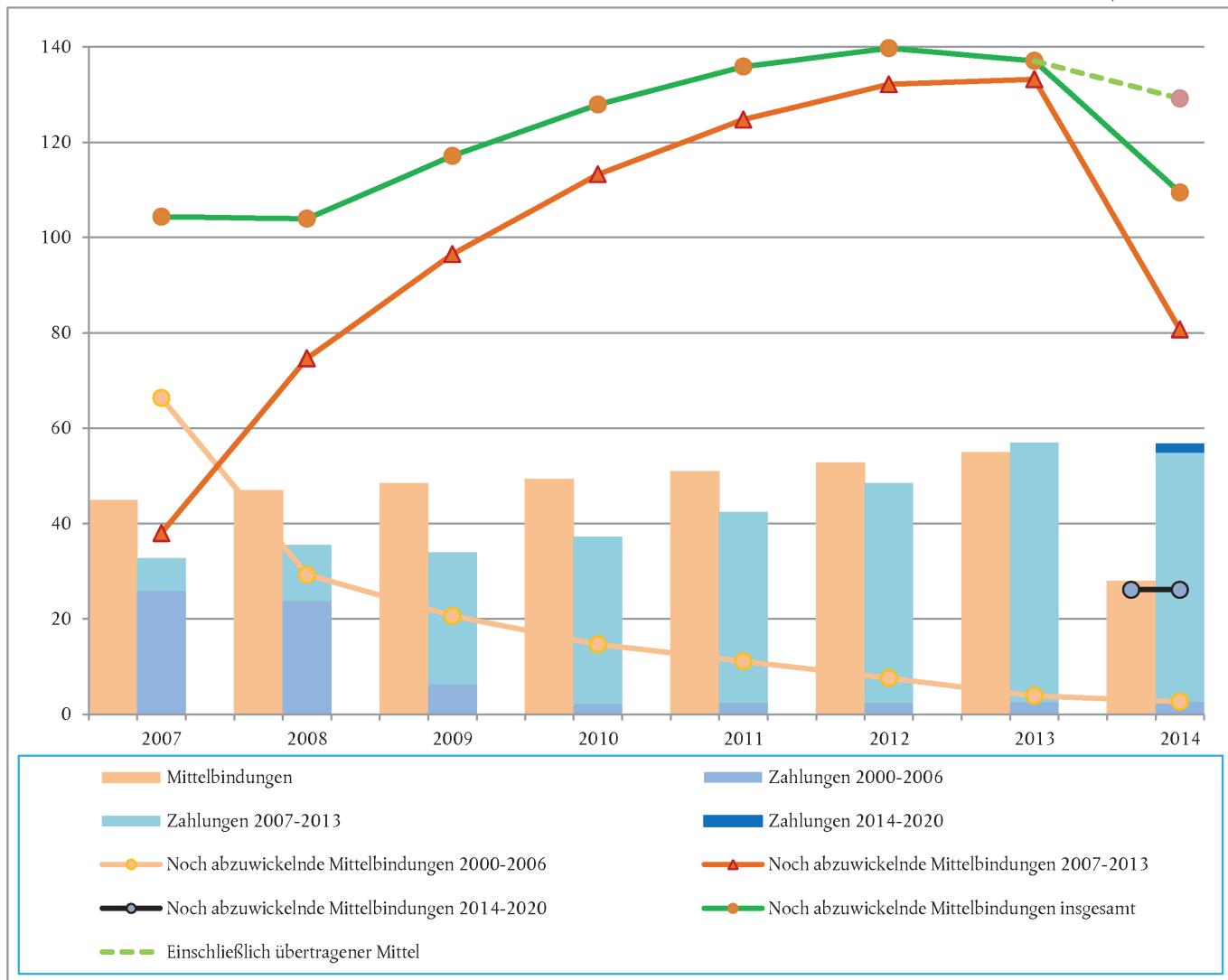
(Siehe: „Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014“ (Analyse der Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Jahr 2014))

⁽²⁴⁾ Mittel für Verpflichtungen, die bewilligt wurden, aber noch nicht zu Zahlungen führten.

⁽²⁵⁾ Fonds der Rubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“, insbesondere Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Kohäsionsfonds.

Abbildung 2.3 — Entwicklung der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen in der MFR-Rubrik 1b

(Milliarden Euro)



Quelle: Berichte über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement — Haushaltjahre 2007-2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Mittelausschöpfung bei den mehrjährigen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) ist erheblich im Rückstand

2.17. Ende 2014 beliefen sich die an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen für die mehrjährigen ESI-Fonds⁽²⁶⁾ für den Zeitraum 2007-2013 auf 309,5 Milliarden Euro (77 % von insgesamt 403,0 Milliarden Euro für alle genehmigten operativen Programme)⁽²⁷⁾. **Abbildung 2.4** enthält eine Analyse der Höhe der von der Kommission geleisteten Zahlungen im Vergleich zu den Mittelbindungen für jeden Mitgliedstaat. Die Ausschöpfungsrate bewegt sich in der Größenordnung von 50 % bis 92 %⁽²⁸⁾.

2.18. Aus **Abbildung 2.4** ist außerdem ersichtlich, dass mehr als die Hälfte der nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen der mehrjährigen ESI-Fonds auf fünf Mitgliedstaaten⁽²⁹⁾ entfällt.

2.19. In einigen Mitgliedstaaten macht der nicht abgerufene EU-Beitrag zusammen mit der erforderlichen nationalen Kofinanzierung einen bedeutenden Anteil an den Gesamtausgaben des Staates aus (siehe **Abbildung 2.5**). In vier Mitgliedstaaten entspricht der kumulierte Anteil, der zulasten von EU-Fonds geltend gemacht werden könnte, mindestens 15 % der jährlichen Gesamtausgaben des Staates⁽³⁰⁾.

2.17. Die Frist für die Förderfähigkeit läuft am 31.12.2015 ab. Als Frist für die Einreichung der Abschlussunterlagen gilt der 31.3.2017. Zahlungen auf nationaler Ebene machen hier den größeren Anteil aus, da die Bescheinigung mehr Zeit in Anspruch nimmt. Die Verordnung sieht vor, dass bis zum Abschluss der Programme ein Anteil von 5 % des Gesamtbetrags einbehalten wird.

Die Gesetzgeber haben beschlossen, die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 zu ändern und die N+3-Frist für die automatische Aufhebung für zwei Mitgliedstaaten zu verlängern (wie dies auch im Fall von Kroatien infolge des Beitrittsvertrags gehandhabt wurde). Auf diese Weise wurde der Zahlungsdruck auf die betroffenen Mitgliedstaaten verringert.

Schließlich wurde im Jahr 2014 die „Task Force for Better Implementation“ (Taskforce für eine bessere Umsetzung) eingerichtet, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, die Mittel für die Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007-2013 optimal zu nutzen. Der Fortschritt der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die spezifischen Maßnahmen wird überwacht.

2.18. Gemeinsame Antwort auf Ziffer 2.18 und Ziffer 2.19.

Die Kommission ist der Auffassung, dass zwischen dem Umfang der ursprünglichen Mittelausstattung und dem Umfang der nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen ein Zusammenhang besteht.

Die Kommission unterstützt aktiv die Mitgliedstaaten, die am ehesten Gefahr laufen, Mittel zu verlieren. Im Jahr 2014 hat sie die „Task Force for Better Implementation“ eingerichtet, um die Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu verbessern, die deutlich hinter der durchschnittlichen finanziellen Ausführungsquote der EU-28 zurückbleiben und proportional gesehen die höchsten ausstehenden EU-Beiträge aufweisen.

⁽²⁶⁾ Zu den ESI-Fonds gehören der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Kohäsionsfonds (KF), der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

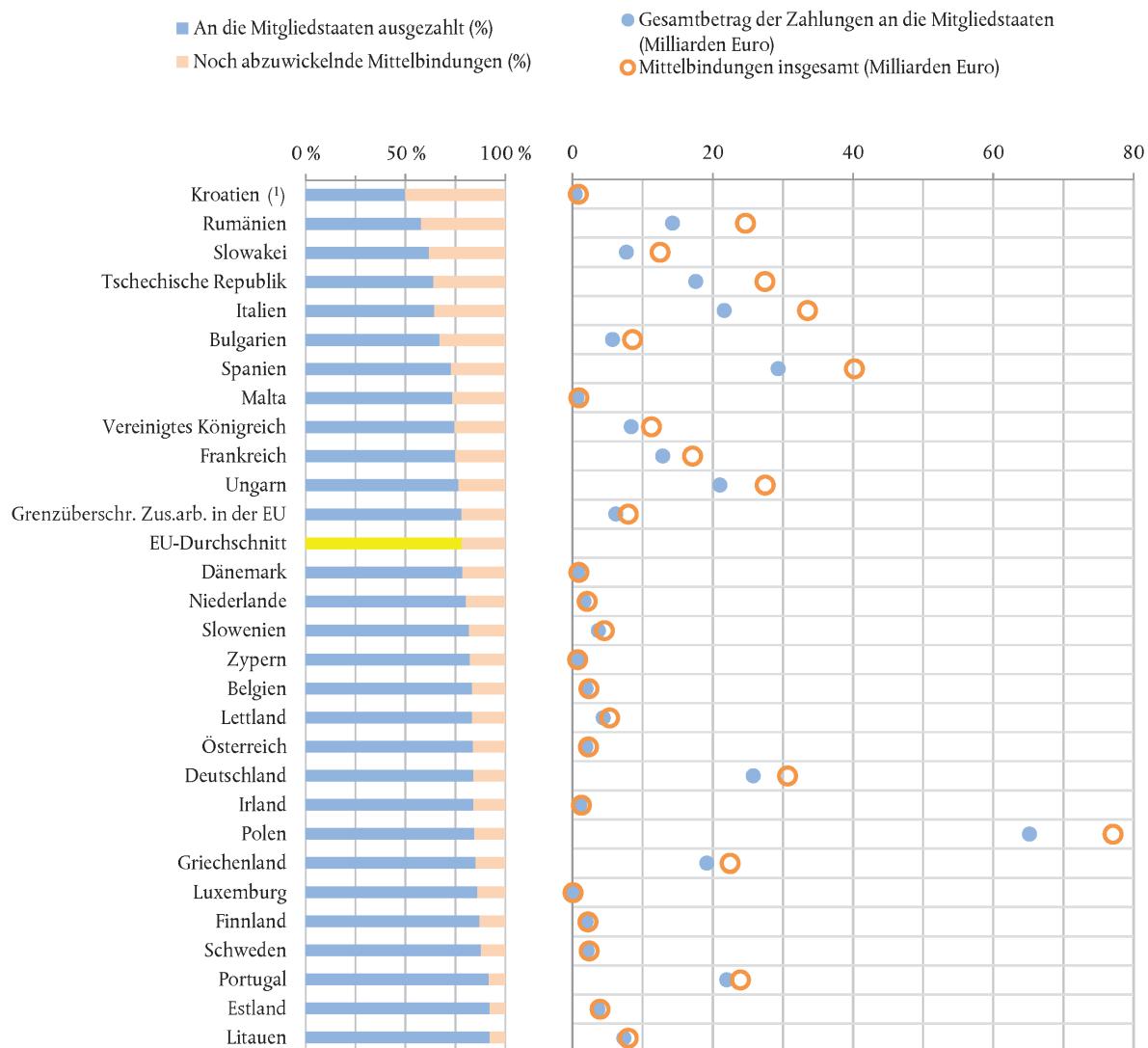
⁽²⁷⁾ Die Schwerpunkte 2 und 6 des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wurden aus den Beträgen der ESI-Fonds herausgenommen, da es sich um jährliche Maßnahmen handelt, welche sich auf die Ausschöpfungsrate der Mitgliedstaaten nicht auswirken.

⁽²⁸⁾ Die maximale Auszahlung vor dem Abschluss beläuft sich auf 95 % der Gesamtzuweisung.

⁽²⁹⁾ Ein Betrag von 54,9 Milliarden Euro der insgesamt 93,5 Milliarden Euro an nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen der ESI-Fonds entfällt auf die Tschechische Republik, Spanien, Italien, Polen und Rumänien.

⁽³⁰⁾ Der kumulierte Anteil, der zulasten von EU-Fonds geltend gemacht werden könnte, setzt sich aus von der Kommission zu leistenden Zahlungen zusammen. Die Mitgliedstaaten werden Ausgaben vorweisen müssen, die diesem Betrag zuzüglich der nationalen Kofinanzierung entsprechen.

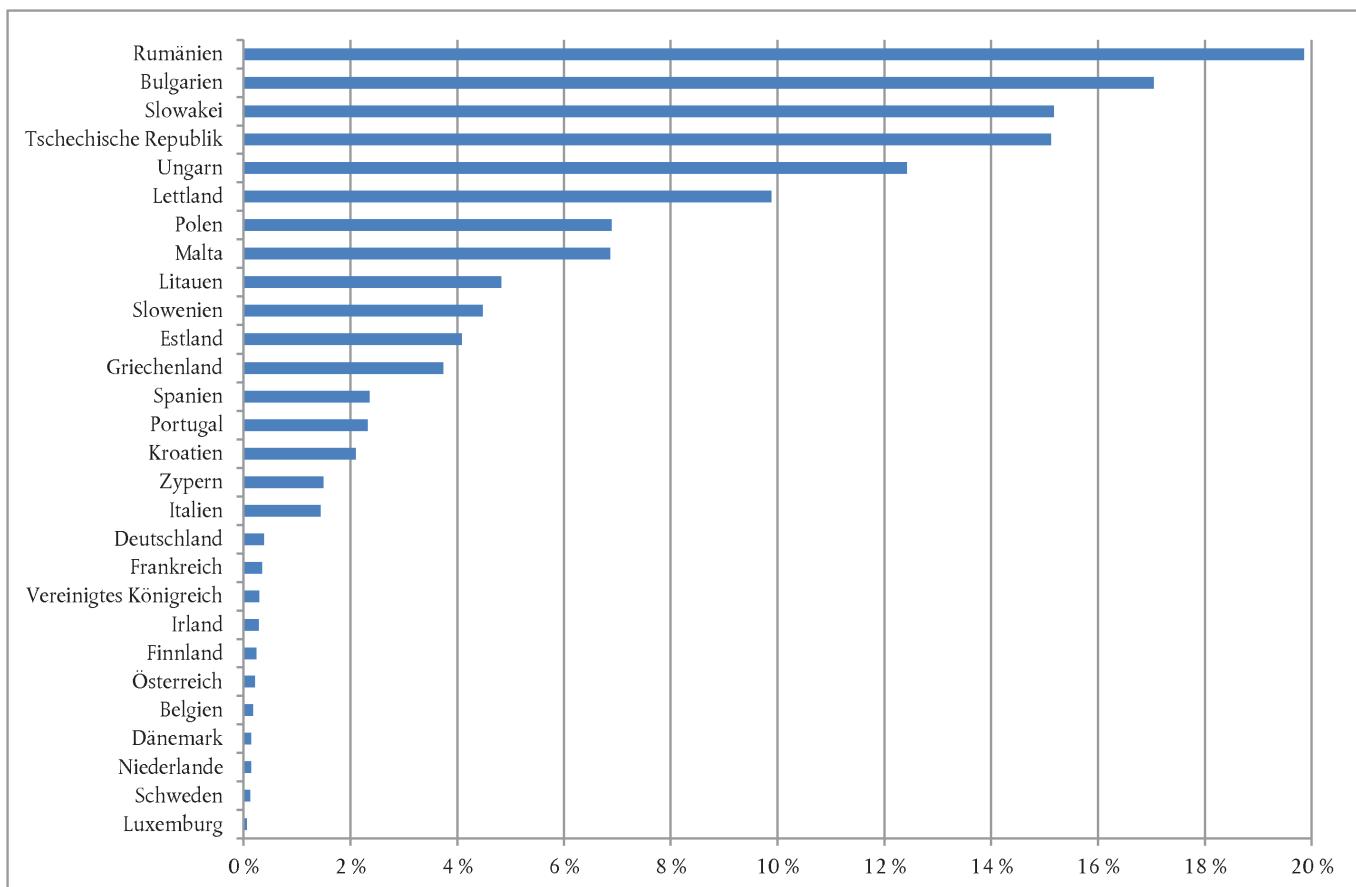
Abbildung 2.4 — Mittelausschöpfung in % und Gesamtbeträge der ESI-Fonds des MFR 2007-2013 zum 31. Dezember 2014



(1) Kroatien ist der EU im Juli 2013 beigetreten. Die Ausschöpfungsraten für Kroatien sind daher nicht mit denen anderer Mitgliedstaaten vergleichbar.

Quelle: Berechnung des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage der Rechnungsführungsangaben der Kommission.

Abbildung 2.5 — Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen der ESI-Fonds zum 31. Dezember 2014 als Prozentsatz der Gesamtausgaben des Staates 2014



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Kommission unterbreitete einen Zahlungsplan, „mit dem der EU-Haushalt wieder auf eine tragfähige Grundlage gestellt werden soll“

2.20. Im Verlauf der Jahre 2007-2013 haben die Organe und Einrichtungen der EU Mittelbindungen in Höhe von 994 Milliarden Euro und Zahlungen von 888 Milliarden Euro vorgenommen⁽³¹⁾. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen erhöhten sich von 132 Milliarden Euro Anfang 2007 auf 222 Milliarden Euro zum Jahresende 2013. Die aufgehobenen Mittelbindungen betrugen während des Zeitraums 16 Milliarden Euro, was einer Aufhebungsrate von 1,6 % gleichkommt.

⁽³¹⁾ Mittelbindungen in Höhe von 24 Milliarden Euro der Gesamt-mittelbindungen in Höhe von 994 Milliarden Euro und Zahlungen in Höhe von 24 Milliarden Euro der Gesamtzahlungen in Höhe von 888 Milliarden Euro sind auf zweckgebundene Einnahmen zurückzuführen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.21. Im März 2015 unterbreitete die Kommission dem Parlament und dem Rat einen Zahlungsplan, „mit dem der EU-Haushalt wieder auf eine tragfähige Grundlage gestellt werden soll“⁽³²⁾. Der Plan enthält kurzfristige Maßnahmen zur Verringerung des Volumens an unbezahlten Rechnungen. Die Kommission beabsichtigt die folgenden Abhilfemaßnahmen mit Blick auf ein verbessertes Finanzmanagement bei den Mitteln für Zahlungen:

- beschleunigte Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge;
- Beschränkung ungenutzter Beträge auf Treuhandkonten;
- Reduzierung des vorzufinanzierenden Anteils;
- Nutzung maximaler Zahlungsfristen;
- Aufschub von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen/Ausschreibungen und der damit verbundenen Auftragsvergabe.

2.22. In früheren Jahresberichten⁽³³⁾ befürworteten wir ein Tätigwerden bei den ersten beiden dieser Maßnahmen, welche zusammen mit den anderen Maßnahmen übliche Merkmale des Finanzmanagements darstellen. Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen stellen darauf ab, die kurzfristige Kassenmittelverwaltung zu verbessern, die Behandlung der Frage des hohen Volumens an noch abzuwickelnden Mittelbindungen erfordert jedoch einen längerfristigen Ansatz. Wir sind auch weiterhin der Auffassung, dass die Kommission jährlich eine langfristige Cashflow-Prognose erstellen und veröffentlichen sollte, die Aufschluss gibt über die Haushaltsobergrenzen, den Zahlungsbedarf, die Kapazitätsgrenzen und potenzielle Aufhebungen von Mittelbindungen⁽³⁴⁾. Dies würde es den betroffenen Akteuren erheblich erleichtern, den künftigen Zahlungsbedarf zu ermitteln und die Haushaltsprioritäten festzulegen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.21. Im Zahlungsplan sind kurzfristige Maßnahmen zur Verringerung des Rückstands bei den unbezahlten Rechnungen beschrieben. Der Plan beinhaltet eine Schätzung des voraussichtlichen Rückstands bei den ausstehenden Zahlungsanträgen zum Ende 2015 (20 Mrd. EUR) und fordert, im Haushaltspol 2016 ausreichende Zahlungsermächtigungen vorzusehen, um den Rückstand auf ein Minimum zu reduzieren. Der Haushaltspol 2016 der Kommission wurde am 27. Mai 2015 angenommen und beinhaltet einen entsprechenden Anteil an Zahlungsermächtigungen. Wie aus der Analyse im Zahlungsplan hervorgeht, ist die endgültige Annahme dieser Zahlungsermächtigungen die entscheidende Risikobegrenzungsmaßnahme in Bezug auf die noch abzuwickelnden Mittelbindungen.

Die Kommission überwacht die Umsetzung des Programms genau und wird die Haushaltspol in Kenntnis setzen, wenn sie Probleme feststellt.

2.22. Der Zahlungsplan befasst sich mit dem Zahlungsrückstand, der bis Ende 2016 ausgeglichen sein soll.

Siehe Antwort auf Empfehlung 4.

⁽³²⁾ Financial statement discussion and analysis (Jahresabschluss — Diskussion und Analyse), vorgelegt zusammen mit der Jahresrechnung, S. 25. Der Zahlungsplan ist abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Beispielsweise im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Ziffern 1.48-1.49.

⁽³⁴⁾ Siehe Ziffer 1.50 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFESANTWORTEN DER KOMMISSION

Die bei Finanzierungsinstrumenten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung nicht in Anspruch genommenen Beträge sind nach wie vor hoch ...

2.23. Im zuletzt vorgelegten Bericht über die Finanzierungsinstrumente im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, in dem die Situation zum Ende des Jahres 2013 beschrieben ist⁽³⁵⁾, waren die Beiträge zu den Instrumenten um 1,7 Milliarden Euro von 12,6 auf 14,3 Milliarden Euro rapide angestiegen. Der an die Endbegünstigten ausgezahlte Betrag ist um 2,0 Milliarden Euro von 4,7 auf 6,7 Milliarden Euro angestiegen; dies bedeutet, dass 47 % von den insgesamt eingezahlten Beiträgen zur Auszahlung kamen, was gegenüber Auszahlungen in Höhe von 37 % Ende 2012 einen geringfügigen Fortschritt darstellt⁽³⁶⁾.

... dies gilt auch für die Zahlungsmittel, die für Finanzierungsinstrumente im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung zur Verfügung gehalten werden

2.24. Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente im Zusammenhang mit Finanzierungsinstrumenten werden von Treuhändern für die Kommission zur Durchführung bestimmter aus dem EU-Haushalt finanziert Programmen verwaltet; Ende 2014 beliefen sie sich auf insgesamt 1,3 Milliarden Euro (2013: 1,4 Milliarden Euro).

2.23. Ende 2013 belief sich die Gesamtauszahlungsquote auf 47 %, im Vergleich zu 37 % Ende 2012. Die Kommission geht für 2014 von einer ähnlichen Entwicklung aus. Zu den Maßnahmen zur Beschleunigung der Auszahlungen in Verbindung mit Finanzierungsinstrumenten an die Endempfänger zählen Folgemaßnahmen durch Begleitausschüsse, Vor-Ort-Kontrollen, Werbekampagnen sowie in bestimmten Fällen eine Neuprogrammierung (beispielsweise wenn klar ist, dass die ursprünglich für Finanzierungsinstrumente vorgesehenen Mittel nicht an die Endempfänger ausgezahlt werden können, z. B. aufgrund veränderter Marktbedingungen). Darauf hinaus hat die Kommission durch die Änderung der Abschlussleitlinien klargestellt, inwieweit die Allgemeine Verordnung im Hinblick auf die Unterstützung von Endempfängern durch Finanzierungsinstrumente Flexibilität einräumt.

Siehe auch die Antwort auf Empfehlung 5.

2.24. Zahlreiche Finanzierungsinstrumente benötigen eine Mindestrücklage, um ordnungsgemäß zu funktionieren. Insbesondere wird in Garantieinstrumenten ein erheblicher Anteil an Zahlungsmitteln und Zahlungsmitteläquivalenten (730 Mio. EUR) gehalten, die naturgemäß Zahlungsmittel und kurzfristige Einlagen enthalten müssen, um ihre Aufgabe zu erfüllen.

⁽³⁵⁾ Die zuletzt verfügbaren Zahlen beziehen sich auf Ende 2013 und finden sich in dem von der Kommission im September 2014 herausgegebenen Bericht, in dem die Daten über die Fortschritte bei der Finanzierung und der Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten, die von den Verwaltungsbehörden gemäß Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe j der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates übermittelt werden, zusammengefasst sind.

⁽³⁶⁾ Siehe Ziffern 6.49-6.50 und Ziffer 1.48 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFESANTWORTEN DER KOMMISSION

2.25. Der Hauptgrund für den Nettorückgang von 0,1 Milliarden Euro bei den auf Treuhandkonten eingezahlten Beträgen ist darin zu sehen, dass die Kommission nunmehr Maßnahmen ergriffen hat, um Rückflüsse⁽³⁷⁾ aus Darlehens- und Risikokapitaloperationen im Rahmen des Instruments MEDA⁽³⁸⁾ endgültig abzurechnen. Zum 31. Dezember 2013 hatte sich ein Betrag von 259 Millionen Euro auf einem Treuhandkonto bei der EIB angesammelt und ruhte dort⁽³⁹⁾. Im Verlauf des Jahres 2014 wurden dem Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen 110 Millionen Euro zugeführt⁽⁴⁰⁾. Die verbleibenden 149 Millionen Euro sind in den Gesamthaushalt der Union zurückgeflossen.

2.26. Die Auswirkungen der endgültigen Abrechnung der MEDA-Rückflüsse werden durch die Überweisung von mehr als 200 Millionen Euro auf Treuhandkonten, die im Rahmen des neuen MFR für Finanzierungsinstrumente eingerichtet wurden, teilweise wieder aufgehoben. Diese Überweisungen sind im Haushaltsplan 2014 als Zahlungen erfasst.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerungen für 2014**

2.27. Die Zahlungen im Jahr 2014 lagen wie 2013 auch weiterhin über der MFR-Obergrenze. Die ursprünglichen Mittel für Zahlungen wurden im Wege von Berichtigungshaushaltsplänen um 3,5 Milliarden Euro aufgestockt. Die Festsetzung des Haushalts in dieser Höhe machte es erforderlich, bereits kurz nach Beginn des neuen MFR den „Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben“ in Anspruch zu nehmen (siehe Ziffern 2.4-2.9).

2.28. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen in Bezug auf Ausgaben, die einen mehrjährigen Charakter haben, sind auch weiterhin sehr hoch. Die meisten dieser noch abzuwickelnden Mittelbindungen beziehen sich auf den vorangegangenen MFR (siehe Ziffer 2.14).

2.29. Die nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen der ESI-Fonds sind bei einigen Mitgliedstaaten sehr hoch (siehe Ziffern 2.17-2.19).

2.27. Siehe Antworten der Kommission auf Ziffer 2.4 bis Ziffer 2.9.

2.29. Siehe Antworten der Kommission auf Ziffer 2.17 bis Ziffer 2.19.

⁽³⁷⁾ Zinszahlungen und Rückzahlungen von Darlehen, Dividenden und Kapitalrückzahlung.

⁽³⁸⁾ Das wichtigste Instrument für die wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer.

⁽³⁹⁾ Siehe Ziffer 1.49 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁴⁰⁾ Beschluss Nr. 466/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über eine Garantieleistung der Europäischen Union für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Finanzierungen zur Unterstützung von Investitionsvorhaben außerhalb der Union (ABl. L 135 vom 8.5.2014, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

2.30. Wir empfehlen der Kommission,

- **Empfehlung 1:** ... Maßnahmen zu ergreifen, um das Volumen der noch abzuwickelnden Mittelbindungen zu verringern. Zusätzlich zu den im März 2015 vorgeschlagenen kurzfristigen Maßnahmen bedarf es eines längerfristigen Ansatzes (siehe Ziffern 2.14-2.16).

- **Empfehlung 2:** ... bei ihrer Haushaltsführung und ihrem Finanzmanagement die in bestimmten Mitgliedstaaten bestehenden Kapazitätsengpässe zu berücksichtigen, um eine zu niedrige Mittelausschöpfung zu vermeiden und die Verwendungsrationen insbesondere bei den ESI-Fonds zu erhöhen (siehe Ziffer 2.19).

2.30.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und setzt die geforderten Maßnahmen bereits um.

Es ist wichtig, zwischen den noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL), die auf die Zeitverzögerung zwischen Mittelbindungen und Zahlungen für mehrjährige Programme („normale“ RAL) zurückzuführen sind, und den RAL zu unterscheiden, die durch den außergewöhnlich hohen Rückstand verursacht wurden, der durch die in den letzten Jahren aufgetretene Knappeit bei den Mitteln für Zahlungen hervorgerufen wurde. Der mit dem Europäischen Parlament und dem Rat vereinbarte Zahlungsplan bietet eine Lösung für diesen außergewöhnlich hohen Rückstand, der erwartungsgemäß bis Ende 2016 abgebaut sein soll. Die normalen noch abzuwickelnden Mittelbindungen werden auf diese Weise nicht abgebaut, da mit Blick auf Zahlungen in den kommenden Jahren kontinuierlich neue Mittel gebunden werden. Dies ist die normale Vorgehensweise bei der Mehrjahresprogrammplanung.

Die Kommission bemerkt, dass der Zahlungsplan eine langfristige Strategie beinhaltet, um den Rückstand bei den Zahlungen und die außergewöhnlich hohen noch abzuwickelnden Mittelbindungen abzubauen (siehe Antwort auf Ziffer 2.21).

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Sie hat bereits die folgenden Maßnahmen ergriffen:

- eine vorübergehende Anhebung des Kofinanzierungssatzes für die Programmländer um 10 %;
- gezielte Unterstützung für die Behörden in den betroffenen Mitgliedstaaten;
- die Überarbeitung der Abschlussleitlinien, um die ordnungsgemäße Anwendung der Flexibilitätsvorkehrungen sicherzustellen, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen (siehe Antwort auf Ziffer 2.23).

Als weitere Maßnahme hat sie im November 2014 die interne „Task Force for Better Implementation“ eingerichtet, die mit der Bewertung der Situation in acht Mitgliedstaaten befasst ist und dabei Engpässe ermittelt, die eine erfolgreiche Umsetzung behindern, sowie die Umsetzung konkreter Aktionspläne für den Umgang mit den potenziellen Risiken der Aufhebung von Mittelbindungen festlegt und überwacht.

Darüber hinaus hat die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung im Jahr 2013 ein Kompetenzzentrum zum Aufbau von Verwaltungskapazitäten eingerichtet, das sich mit der Definition und Umsetzung gezielter Maßnahmen zur Beseitigung administrativer Engpässe und Schwachstellen befasst, die die wirksame und effiziente Verwendung von Mitteln aus den ESI-Fonds in den Mitgliedstaaten und Regionen behindern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- **Empfehlung 3:** ... zu erwägen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um die noch abzuwickelnden Mittelbindungen zu reduzieren, die Programme 2007-2013 rascher abzuschließen, die auf Treuhandkonten gehaltenen Zahlungsmittel zu verringern, und die Aufstellung von Zahlungsplänen und Prognosen in jenen Bereichen, in denen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen die jeweiligen jährlichen Mittel um ein Vielfaches überschreiten (siehe Ziffern 2.20-2.21).
- **Empfehlung 4:** ... eine langfristige Cashflow-Prognose zu erstellen, damit Zahlungsbedarf und verfügbare Mittel besser aufeinander abgestimmt werden (siehe Ziffer 2.22).
- **Empfehlung 5:** ... ihre Bemühungen um Verringerung übermäßig hoher Zahlungsmittelbestände bei den Finanzierungsinstrumenten zu verstärken (siehe Ziffern 2.23-2.26).

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

In Verbindung mit dem schnelleren Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 unterliegt die Kommission Einschränkungen.

Nach Auffassung der Kommission besteht die wichtigste Maßnahme zur Reduzierung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 darin, die beantragten Mittel im Haushaltspanentwurf 2016 zu genehmigen, um den außergewöhnlichen hohen Rückstand bei den ausstehenden Zahlungsanträgen 2016 abbauen zu können.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und setzt die empfohlene Maßnahme bereits um, indem sie versucht, die ideale Methode zur Aufstellung und Ausweisung einer langfristigen Cashflow-Prognose zu ermitteln.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und setzt die empfohlene Maßnahme bereits um. Zum Zeitpunkt des Abschlusses gehen dem betreffenden Mitgliedstaat in Finanzierungsinstrumenten verfügbare und nicht mindestens für eine erste Runde von Investitionen/ Garantien genutzte Mittel verloren.

Für den Zeitraum 2014-2020 wurden deutlichere und flexiblere Vorschriften aufgestellt, die eine gezieltere Verwendung der Instrumente (Ex-ante-Bewertung) und Zahlungen in Tranchen vorsehen. Darüber hinaus wird eine Reihe von Initiativen eingeleitet, um die Umsetzung der Instrumente weiter zu erleichtern, z. B. durch gebrauchsfertige Instrumente und die Plattform für technische Hilfe „Fi-Compass“, die allgemeine Ratschläge und Schulungsmöglichkeiten für Verwaltungsbehörden bietet und diesen den Erfahrungsaustausch ermöglicht.

(Siehe Antwort auf Ziffer 2.23 und Empfehlung 2)

KAPITEL 3

EU-Haushalt und Ergebniserbringung

INHALT

	Ziffer
Einleitung	3.1-3.2
Teil 1 — Überwachung und Berichterstattung der Kommission in Bezug auf die Strategie Europa 2020	3.3-3.34
Der von der Strategie Europa 2020 abgedeckte Zeitraum ist nicht auf den Haushaltszyklus der EU abgestimmt	3.7-3.12
Die Prioritäten, Kernziele und Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 sowie die thematischen Ziele stellen keine operativen Ziele dar	3.13-3.25
Bislang hat die Kommission nicht umfassend über den Beitrag des EU-Haushalts zu den Zielen der Strategie Europa 2020 berichtet	3.26-3.34
Teil 2 — Darstellung der Ziele der Strategie Europa 2020 in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen der Mitgliedstaaten	3.35-3.65
Die potenziellen Vorteile der Zusammenführung der fünf europäischen Struktur- und Investitionsfonds wurden nicht in vollem Umfang ausgeschöpft	3.39-3.43
Die Strategie Europa 2020 wird in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen nicht systematisch durch thematische Ziele in operative Vorgaben übertragen	3.44-3.48
Die Einführung gemeinsamer Indikatoren für jeden Fonds ist ein wichtiger Schritt, die Konzeption der Indikatoren weist jedoch Einschränkungen auf	3.49-3.56
Die Ergebnisausrichtung sollte insbesondere in den Partnerschaftsvereinbarungen weiter verbessert werden	3.57-3.60
Schwachstellen in der Konzeption des Leistungsrahmens	3.61-3.65
Teil 3 — Leistungsberichterstattung der Kommission	3.66-3.75
Die auf zentraler Ebene bereitgestellten Orientierungshilfen wurden verbessert, doch sind nach wie vor Schwachstellen zu beheben	3.68-3.70
Leistungsplanung und -berichterstattung auf der Ebene der Generaldirektionen können weiter verbessert werden	3.71-3.75
Teil 4 — Ergebnisse unserer Wirtschaftlichkeitsprüfungen	3.76-3.86
Wir stellten eine unzureichende Ergebnisausrichtung fest	3.79-3.82
Die Projekte mit den wahrscheinlich größten Auswirkungen wurden nicht immer ausgewählt	3.83-3.86
Schlussfolgerung und Empfehlungen	3.87-3.97
Schlussfolgerung für 2014	3.87-3.95
Empfehlungen	3.96-3.97
Anhang 3.1 — Vom Rechnungshof im Jahr 2014 angenommene Sonderberichte	
Anhang 3.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zu Leistungsaspekten	

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

3.1. Gegenstand dieses Kapitels ist die Leistung (siehe Kasten 3.1). Dieses Jahr haben wir als Schwerpunkt Europa 2020, die langfristige Strategie der Europäischen Union (EU), gewählt. Daher betrachten wir im ersten der vier Teile des Kapitels die Überwachung und Berichterstattung der Kommission in Bezug auf die Strategie Europa 2020. Im zweiten Teil analysieren wir, wie die Strategie Europa 2020 in den Partnerschaftsvereinbarungen und Förderprogrammen, auf die sich die Kommission und die Mitgliedstaaten einigen, zum Ausdruck kommt. In den letzten beiden Teilen gehen wir auf Themen ein, die wir bereits in früheren Jahren untersucht haben. Der dritte Teil enthält unsere Bemerkungen zu den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektoren der Kommission. Im vierten Teil schließlich behandeln wir einige der Hauptthemen, die sich aus den im Jahr 2014 vom Hof erstellten Sonderberichten⁽¹⁾ zu Leistungsaspekten ergeben.

Kasten 3.1 — Leistung in der EU

Die Leistung wird in der EU nach Maßgabe der Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit)⁽²⁾ bewertet und basiert auf folgenden Größen:

- a) Inputs — für die Programmdurchführung erforderliche finanzielle, personelle, materielle, organisatorische oder regulative Mittel;
- b) Outputs — was im Rahmen des Programms erreicht werden soll;
- c) Ergebnisse — unmittelbare durch das Programm bewirkte Veränderungen bei den direkt Beteiligten oder den direkten Empfängern;
- d) Auswirkungen — längerfristige gesellschaftliche Veränderungen, die zumindest zum Teil auf die EU-Maßnahme zurückzuführen sind.

3.1. Der Haushaltsplan des MFR 2014-2020 ist eines der Instrumente der EU, die zur Erreichung der Ziele von Europa 2020 beitragen. Nationale Regierungen spielen jedoch eine wichtige Rolle bei der Realisierung der Ziele dieser EU-Strategie. Der EU-Haushalt entspricht für sich genommen lediglich rund 2 % der öffentlichen Ausgaben in der EU insgesamt bzw. 1 % des Bruttonationaleinkommens der EU. Die kumulativen nationalen Haushalte und Maßnahmen stellen daher den wichtigsten Faktor für die Umsetzung der Ziele der EU-Strategie dar.

Die Kommission ist bestrebt, über den Beitrag des EU-Haushalts zur Erreichung der Ziele von Europa 2020 zu berichten. Dies ist jedoch keine leichte Aufgabe. Insbesondere die Abgrenzung der Auswirkungen des EU-Haushalts von denen der nationalen Haushalte und externen Faktoren gestaltet sich schwierig. Dies erfordert eine Kombination aus Informationen und Belegen, die durch Überwachung, Modellierung und Bewertung gewonnen werden.

Darüber hinaus wurden die Ziele der Finanzierungsprogramme und die Durchführungsbestimmungen des neuen MFR durch die beiden gesetzgebenden Organe definiert. Diese Programme werden zum größten Teil von den Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung durchgeführt.

⁽¹⁾ Unsere Sonderberichte betreffen aus dem EU-Gesamthaushaltplan sowie im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte Maßnahmen (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Artikel 27 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsoordnung für den Gesamthaushaltplan der Europäischen Gemeinschaften, ersetzt durch Artikel 30 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFESANTWORTEN DER KOMMISSION

3.2. Im Jahresbericht des letzten Jahres wurde in einem eigenen Abschnitt analysiert, wie die Kommission eine Stichprobe von Empfehlungen aus Sonderberichten weiterbehandelt hat⁽³⁾. Diesen Abschnitt gibt es im diesjährigen Kapitel nicht. Stattdessen wird ein getrennter Sonderbericht zum Thema Weiterbehandlung von Empfehlungen aus Sonderberichten veröffentlicht.

TEIL 1 — ÜBERWACHUNG UND BERICHTERSTATUNG DER KOMMISSION IN BEZUG AUF DIE STRATEGIE EUROPA 2020

3.3. Europa 2020 ist die auf zehn Jahre angelegte Strategie der EU für Wachstum und Beschäftigung. Sie wurde 2010 auf den Weg gebracht und soll die Voraussetzungen für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum schaffen. Sie folgt auf die Lissabon-Strategie, die für den Zeitraum 2000-2010 gegolten hatte. Die Strategie Europa 2020 umfasst fünf Kernziele, die bis Ende des Strategiezeitraums in der ganzen EU erreicht sein sollen.

3.4. Für die Verwirklichung der Strategie Europa 2020 sind die EU und ihre 28 Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig. Die fünf Kernziele sind daher mit einem nationalen Ziel in jedem Mitgliedstaat verknüpft, das den dort jeweils herrschenden unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung trägt.

3.5. Die Strategie ist zwar für zahlreiche Tätigkeiten der EU von zentraler Bedeutung, ihre Ziele sind jedoch nicht mit denen der EU gleichzusetzen. Die EU verfolgt über die in der Strategie Europa 2020 dargelegten Ziele hinaus eine Reihe weiterer Ziele, wie etwa jene mit Bezug zu ihren Tätigkeiten außerhalb ihrer geografischen Grenzen. Im Jahr 2014 bestand bei einem wesentlichen Teil des EU-Haushalts ein Zusammenhang mit der Strategie Europa 2020. Da die Strategie die einzelnen Mitgliedstaaten und die EU gleichermaßen betrifft, liegt die Zuständigkeit für die Erreichung der Ziele jedoch zum großen Teil bei den Mitgliedstaaten, die dafür Mittel außerhalb des EU-Haushalts aufbringen müssen.

3.5. Die Ziele der Union sind in den Verträgen festgelegt und müssen verfolgt und geachtet werden (z. B. die gemeinsame Agrarpolitik). Innerhalb dieses Rahmens wird der EU-Haushalt den verschiedenen Tätigkeiten zugewiesen und soweit möglich an die jeweils aktuellen EU-Kernprioritäten angeglichen (d. h. an die Lissabon-Strategie bzw. die Strategie Europa 2020). Mit dem neuen MFR haben die Staats- und Regierungschefs entschieden, dass alle politischen, gesetzgeberischen und finanziellen Instrumente der EU für die Ziele der Strategie mobilisiert werden sollen. Daraufhin wurde ein Haushalt mit einer ausgeprägten europaweiten Ausrichtung vorgeschlagen, mit dem die Wachstumsstrategie von Europa 2020 gefördert werden soll.

In Übereinstimmung mit der Beurteilung der Kommission wurden für das Jahr 2014 rund 58 % des EU-Haushalts Europa 2020 zugewiesen. Daraüber hinaus wurde ein neuer Ansatz entwickelt, mit dem die wirksame Nutzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds sichergestellt werden soll, insbesondere durch eine starke Ausrichtung auf die Prioritäten der Strategie Europa 2020, die Konditionalität, die Förderung der Konzentration und Priorisierung von Ressourcen und die Einführung von Leistungsanreizen.

⁽³⁾ Siehe Ziffern 10.53-10.55 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFESANTWORTEN DER KOMMISSION

3.6. In diesem Teil des Kapitels werden die Verbindung zwischen der Strategie und dem Haushaltszyklus der EU, die Verknüpfung der Strategie mit den nachgeordneten Zielen sowie die Überwachung und Berichterstattung der Kommission in Bezug auf den Beitrag des EU-Haushalts zur Strategie Europa 2020 betrachtet. Die Beiträge der Mitgliedstaaten zur Strategie Europa 2020 haben wir ebenso wenig untersucht wie die anderen Zuständigkeiten der Kommission, etwa ihre legislativen Aufgaben, ihre politische Gestaltungsfunktion oder ihre Rolle im Europäischen Semester⁽⁴⁾. Die bislang im Rahmen der Strategie Europa 2020 erzielten Erfolge werden in diesem Kapitel folglich nicht untersucht.

Der von der Strategie Europa 2020 abgedeckte Zeitraum ist nicht auf den Haushaltszyklus der EU abgestimmt

3.7. Der Haushaltszyklus der EU ist bekannt unter der Bezeichnung mehrjähriger Finanzrahmen (MFR)⁽⁵⁾ und auf Perioden von jeweils sieben Jahren angelegt. Im MFR ist der Höchstbetrag festgelegt, der aus dem EU-Haushalt jährlich für die großen Politikbereiche verwendet werden darf. Auf die Strategie Europa 2020 finden die MFR für die Zeiträume 2007-2013 und 2014-2020 Anwendung. Die Aufteilung der Mittel auf die MFR-Rubriken und die Mitgliedstaaten wird im Zuge der Verhandlungen über den MFR vorgenommen. Der MFR hat eine Reihe von Änderungen am Rechtsrahmen für die Verwendung von EU-Mitteln zur Folge, u. a. an den Vorgaben für Überwachung und Berichterstattung.

3.8. Die Geltungszeiträume der MFR und der EU-Strategien (2000-2010 und 2010-2020) wurden nicht aufeinander abgestimmt. Dies erschwerte der Kommission die Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf den Beitrag des EU-Haushalts zur Gesamtstrategie der Union im MFR-Zeitraum 2007-2013.

3.9. In ihrer Antwort auf unseren Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 erläuterte die Kommission somit auch, dass die „Strategie Europa 2020 erst nach der Annahme des MFR 2007-2013 und der entsprechenden Überwachungs-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten eingeführt (wurde). Dies erklärt weitgehend, warum es nicht möglich war, den Beitrag jedes einzelnen Finanzierungsprogramms zu den in der Strategie festgelegten Zielen anzugeben“⁽⁶⁾.

3.8. Der MFR 2007-2013 und die Strategie Europa 2020 deckten nicht ganz denselben Zeitraum ab. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine Angleichung an die Gesamtstrategie nicht verfolgt wurde. Der MFR 2014-2020 fällt genau in den Zeitraum, den die Strategie Europa 2020 abdeckt, und endet zum gleichen Zeitpunkt.

Der MFR 2014-2020 wurde im Hinblick darauf erstellt, vorrangig die Umsetzung der Strategie Europa 2020 zu fördern.

⁽⁴⁾ Die Strategie Europa 2020 wird auch im Rahmen des Europäischen Semesters, des jährlichen Zyklus der EU zur Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der EU-Länder, umgesetzt und überwacht.

⁽⁵⁾ Basierend auf dem siebenjährigen MFR wird ein jährlicher Haushaltsplan für die EU aufgestellt.

⁽⁶⁾ Antwort der Kommission auf Ziffer 10.24 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.10. Den Rahmen für die Überwachung und Berichterstattung während der Laufzeit eines MFR zu ändern ist kein leichtes Unterfangen. Zusätzlich zur Änderung der geltenden Rechtsvorschriften hätten die Mitgliedstaaten in Bereichen mit geteilter Mittelverwaltung auch ihre eigenen Verfahren ändern müssen. Der dem MFR zugrunde liegende Überwachungs- und Berichterstattungsrahmen wurde mit dem MFR 2014-2020 auf die Strategie Europa 2020 abgestimmt. Wie in den Bewertungen der Lissabon-Strategie empfohlen, wurden in diesem neuen MFR die Rubriken des EU-Haushalts angepasst, um den wachstumsbezogenen Prioritäten der Strategie Europa 2020 Rechnung zu tragen.

3.11. Zahlungen, die dem MFR 2007-2013 zuzurechnen sind, werden auch noch nach 2015 geleistet. Die erste Hälfte der zehnjährigen Strategie Europa 2020 fällt folglich unter einen mehrjährigen Finanzrahmen, der auf eine andere Strategie ausgelegt war. Zusammenfassende Berichte über die Durchführung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)⁷⁾ — die im Zeitraum 2014-2020 wichtigsten Fonds für die Verwirklichung der Strategie Europa 2020 — werden ab 2016⁸⁾ vorgelegt. Strategische Berichte als Grundlage für die Beratungen über den Beitrag der ESI-Fonds zur Strategie Europa 2020 sind für die Jahre 2017 und 2019 vorgesehen⁹⁾.

3.12. Vor diesem Hintergrund werden in den folgenden beiden Abschnitten dieses Teils des Kapitels zwei zentrale Bestandteile für eine effektive Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf die Strategie Europa 2020 analysiert, nämlich die Übertragung übergeordneter politischer Zielsetzungen in operative Ziele für den EU-Haushalt sowie die Frage, ob die Kommission die mit der Überwachung und Berichterstattung verbundenen Probleme lösen konnte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.10. Die Kommission überwacht den Beitrag des EU-Haushalts zu den Zielen der EU im Allgemeinen und den Zielen der Strategie Europa 2020 im Besonderen und erstattet darüber Bericht.

-
- ⁷⁾ Zu den ESI-Fonds gehören der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds (KF), der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF).
- ⁸⁾ Ausgenommen die Berichterstattung über die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, die im April 2015 begonnen hat.
- ⁹⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (Abl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320), Artikel 53.

BEMERKUNGEN DES HOFESANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Prioritäten, Kernziele und Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 sowie die thematischen Ziele stellen keine operativen Ziele dar

3.13. Europa 2020 ist eine übergeordnete politische Strategie. Wie wir bereits festgestellt haben, sind übergeordnete allgemeine Ziele eventuell nicht zielgerichtet genug, um auf der nachgeordneten operativen Ebene von Nutzen zu sein⁽¹⁰⁾. Für Managementzwecke müssen (soweit erforderlich mit Indikatoren, Zielvorgaben und Etappenzielen versehene) operative Ziele festgelegt werden. Diese operativen Ziele müssen mit der Strategie Europa 2020 verknüpft werden.

Drei Prioritäten, fünf Kernziele, sieben Leitinitiativen

3.14. Wie in Kasten 3.2 veranschaulicht, geht die Strategie Europa 2020 mit einer Reihe von Kernzielen, Initiativen und thematischen Zielen einher. In diesem und den folgenden Abschnitten wird daher untersucht, ob diese Elemente auf kohärente Weise verknüpft sind, also ob die in der Strategie Europa 2020 formulierten übergeordneten Ziele in operative Einheiten übertragen werden, anhand deren die mittelbewirtschaftenden Stellen den Beitrag des EU-Haushalts zur Strategie überwachen und darüber berichten können.

3.13. Von Anfang an hat sich die Strategie auf eine enge Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten gestützt, die für den Erfolg ausschlaggebend sind. In diesem Sinne sind die Ziele von Europa 2020 auf EU-Ebene weiter aufgeschlüsselt in nationale Ziele. Europa 2020 ist keineswegs eine Top-down-Strategie auf EU-Ebene, sondern vielmehr abhängig von der Einbeziehung aller relevanten Akteure auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

Die politischen Bestrebungen von Europa 2020 werden durch die Definition von Zielen konkretisiert und waren ein grundlegender Faktor für die Gestaltung des EU-Haushalts. Sie wurden in die Rechtsgrundlage der Programme übersetzt, die über den EU-Haushalt finanziert werden.

3.14. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.1.

⁽¹⁰⁾ Siehe Ziffer 10.10 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

Kasten 3.2 — Prioritäten der Strategie Europa 2020 — intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Ziffer 3.15)		
<p>Kernziele der Strategie Europa 2020 (Ziffern 3.16-3.17)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beschäftigung: 75 % der 20- bis 64-Jährigen sollen in Arbeit stehen. 2. Forschung und Entwicklung (FuE): 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU sollen für FuE aufgewendet werden. 3. Klimawandel und nachhaltige Energiewirtschaft: Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20 % (oder sogar 30 %, sofern die Voraussetzungen hierfür gegeben sind) gegenüber 1990, Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 % und Steigerung der Energieeffizienz um 20 %. 4. Bildung: Verringerung der Quote vorzeitiger Schulabgänger auf unter 10 %; Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mindestens 40 %. 5. Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen gesenkt werden. 	<p>Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 (Ziffern 3.18-3.21)</p> <p><i>Intelligentes Wachstum:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Digitale Agenda für Europa. 2. Innovationsunion. 3. Jugend in Bewegung. <p><i>Nachhaltiges Wachstum:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Ressourcenschonendes Europa. 5. Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung. <p><i>Integratives Wachstum:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten. 7. Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut. 	<p>Thematische Ziele (nur für die ESI-Fonds) (Ziffern 3.22-3.25)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation. 2. Verbesserung der Barrierefreiheit sowie der Nutzung und Qualität von IKT. 3. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), des Agrarsektors (beim ELER) und des Fischerei- und Aquakultursektors (beim EMFF). 4. Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft. 5. Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements. 6. Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz. 7. Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen. 8. Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte. 9. Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung. 10. Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen. 11. Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und effizientere öffentliche Verwaltung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.15. Die höchste Ebene der Strategie Europa 2020 bilden die drei Prioritäten für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zusammen mit den fünf in Kasten 3.2 dargelegten Kernzielen. Die Beziehungen zwischen Prioritäten und Kernzielen sind jedoch vielfältig und komplex. So heißt es etwa, die Liste der Kernziele sei „nicht erschöpfend“, sie enthalte nur „repräsentative Beispiele“ für die drei Prioritäten⁽¹¹⁾; eine eindeutige Verbindung zwischen den einzelnen Zielen und den Prioritäten gibt es nicht.

3.16. Die Kernziele stehen im Wesentlichen für politische Zielsetzungen⁽¹²⁾. Mit Ausnahme der Ziele für Treibhausgasemissionen und erneuerbare Energien besteht für die Kernziele auf EU-Ebene kein rechtsverbindlicher Rahmen. Der Beitrag des EU-Haushalts wird im Zusammenhang mit der Erreichung der Kernziele nicht gesondert ausgewiesen.

3.17. Dass es sich bei den Kernzielen nicht um konkrete, operative Vorgaben handelt, wird auch an der Art und Weise deutlich, wie sie in individuelle Ziele für die Mitgliedstaaten übertragen wurden. Zwei Kernziele wären auf EU-Ebene auch dann nicht erreicht, wenn alle Mitgliedstaaten ihre eigenen nationalen Zielvorgaben erfüllten:

- a) Bei Erfüllung aller nationalen Zielvorgaben läge die Beschäftigungsquote in der Bevölkerungsgruppe der 20- bis 64-Jährigen bei 74 %, also unter dem EU-Kernziel von 75 %.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.15. Diese Ziele schließen sich nicht gegenseitig aus und sind auch nicht dazu gedacht, lediglich auf eine der drei Prioritäten abzuzielen. Es besteht eine eindeutige Verbindung zwischen den einzelnen Zielen und den drei Prioritäten intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Die Ziele wurden so ausgewählt, dass sie sich gegenseitig verstärken und gemeinsam zur Verfolgung der drei Prioritäten beitragen. Die Ziele sind absichtlich nicht erschöpfend und decken nicht alle Wachstumsinstrumente ab. Sie sind beispielhaft für die Art von Veränderung, die mit der Strategie bewirkt werden soll, und zielen darauf ab, ausgewählte Antriebskräfte für Wachstum hervorzuheben, die für alle Mitgliedstaaten relevant sind und als Orientierungshilfe für die Maßnahmen der Mitgliedstaaten herangezogen werden können. Dieser Ansatz wurde auf der Grundlage der mit der Lissabon-Strategie gewonnenen Erkenntnisse ausgewählt, deren Prioritäten aufgrund der zu hohen Anzahl an Zielen verwässert wurden. Mit Europa 2020 sollte der Schwerpunkt auf dem Wesentlichen liegen.

3.16. Was die Zuständigkeit betrifft, liegen die meisten Bereiche von Europa 2020 weiterhin in den Händen der Mitgliedstaaten. Daher kann die EU mit gutem Beispiel vorangehen und ehrgeizige, aber realistische Ziele setzen, doch die Definition der nationalen Ziele bleibt eine politische Entscheidung auf nationaler Ebene.

Die Kommission bzw. die EU haben keine Rechtsgrundlage, um einen rechtsverbindlichen Rahmen zu schaffen. Was beispielsweise die Beschäftigung angeht, so kann die Union nur Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten treffen, insbesondere durch die Festlegung von Leitlinien für diese Politik.

3.17. Dieser Sachverhalt wurde von der Kommission bereits in ihrer Mitteilung⁽¹⁾ als Folge nationaler politischer Entscheidungen dargelegt.

- a) Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.16 zur Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 EUV.

⁽¹¹⁾ KOM(2010) 2020 endgültig vom 3. März 2010, Mitteilung der Kommission „Europa 2020 — Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, Abschnitt 2.

⁽¹²⁾ COM(2015) 100 final vom 2. März 2015, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zur Strategie 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, Abschnitt 1.

⁽¹⁾ COM(2014) 130 final vom 5.3.2014, Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Bei Erfüllung aller nationalen Zielvorgaben im Bereich Forschung und Entwicklung läge die Investitionsquote bis 2020 bei 2,6 % des BIP, also immer noch unter dem Kernziel von 3,0 %⁽¹³⁾.

3.18. Die nächste Stufe im Aufbau der Strategie Europa 2020 sind die sieben Leitinitiativen, die den drei Prioritäten für Wachstum zugeordnet sind. Sie sollen kein detaillierteres Paket an Zielen oder Indikatoren bilden. Laut Kommission sollen die Leitinitiativen vielmehr den auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen einen Rahmen geben⁽¹⁴⁾.

3.19. Abgesehen von der Leitinitiative „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“ tragen alle Leitinitiativen unmittelbar zu einem oder mehreren Kernzielen bei, und alle Kernziele sind unmittelbar Gegenstand von mindestens einer Leitinitiative. Die Kommission hat allerdings weder ausführlich analysiert, in welcher Beziehung die Ziele und Leitinitiativen stehen, noch hat sie die Leitinitiativen als Managementinstrument — zur Festlegung von Etappenzielen, zur regelmäßigen Berichterstattung über diese Initiativen usw. — eingesetzt, um die Verwirklichung der Strategie voranzutreiben.

3.20. Wie die Kommission in ihrem Bericht zur öffentlichen Konsultation zur Strategie Europa 2020 von März 2015 mitteilt, vertraten die Teilnehmer die Auffassung, dass die Leitinitiativen ihren Zweck im Großen und Ganzen erfüllt haben und Maßnahmen in den jeweiligen Bereichen in anderer Form weitergeführt werden müssen. Einige Teilnehmer an der Konsultation setzten sich dafür ein, die Leitinitiativen durch kohärent gestaltete übergeordnete politische Programme zu ersetzen⁽¹⁵⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Hinsichtlich der Zielvorgaben im Bereich Forschung und Entwicklung hebt die Kommission hervor, dass es sich bei der Investitionsquote bis 2020 in Höhe von 3 % des BIP um eine Zielvorgabe der Europäischen Union handelt. Die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, ihre nationalen Zielvorgaben im Bereich Forschung und Entwicklung in der Höhe festzusetzen, die sie selbst für angemessen halten. Die Kommission hat wenig Einfluss auf diese Zielvorgaben. Würden die Zielvorgaben der Mitgliedstaaten erfüllt, wäre die Investitionsquote in der Tat nur bei 2,6 %, was dennoch ein erheblicher Anstieg wäre. Ein Fortschritt in Richtung der Zielvorgabe von 3 % wird im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht, das die Mitgliedstaaten darin bestärkt, ihre Investitionen im Bereich Forschung und Entwicklung zu erhöhen.

3.18. Die Leitinitiativen sollten einen Rahmen für verschiedene politische Maßnahmen oder Maßnahmen mit Priorität bilden, mit denen die Ziele von Europa 2020 verfolgt werden. Diese Maßnahmen mit Priorität wurden vor allem als Ergänzung zu den Strukturreformen betrachtet, die infolge der länderspezifischen Empfehlungen eingeleitet wurden.

3.19. In Anbetracht der Tatsache, dass Europa 2020 eine übergeordnete Strategie ist, wäre es nicht hilfreich, jedes Ziel an eine Leitinitiative zu knüpfen und umgekehrt.

In den ersten Jahren nach Verabschiedung der Strategie Europa 2020 berichtete die Kommission in ihrem Jahreswachstumsbericht regelmäßig über den Fortschritt, der in Bezug auf die Umsetzung der Kernziele und der Leitinitiativen erzielt wurde. Im Zuge des Abschlusses vieler Leitinitiativen wurde diese Berichterstattung weniger regelmäßig vorgenommen.

⁽¹³⁾ Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy (Intelligenter, grüner, integrativer? Indikatoren zur Unterstützung der Strategie Europa 2020), Eurostat (Ausgabe 2015), S. 16, 46 und 77 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ KOM(2010) 2020 endgültig vom 3. März 2010, Abschnitt 2.
⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 final vom 2. März 2015, Abschnitt 3.3.

BEMERKUNGEN DES HOFESANTWORTEN DER KOMMISSION

3.21. Wie die Kernziele (Ziffer 3.16) sind die Leitinitiativen in erster Linie von politischen Zielsetzungen getragene Aktionspläne. Sie sind nicht darauf ausgelegt, die übergeordneten Ziele der Strategie Europa 2020 in operative Ziele umzusetzen.

Elf thematische Ziele

3.22. Eines der Hauptinstrumente der EU für die Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 ist der MFR (Ziffer 3.7), einschließlich der ESI-Fonds (Ziffer 3.11). Die Funktionsweise dieser Fonds, die auf Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten sowie auf der Ebene der Mitgliedstaaten erstellten Programmen mit Angabe der geplanten Mittelverwendung aufbaut, wird in Teil 2 dieses Kapitels ausführlicher beschrieben.

3.23. Ein zentrales Element dieser Strukturen auf mitgliedstaatlicher Ebene, das die Verbindung zur Strategie Europa 2020 herstellen soll, sind elf thematische Ziele. In den Rechtsvorschriften heißt es: „Um zu der Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (...) beizutragen, werden aus jedem ESI-Fonds die folgenden thematischen Ziele unterstützt“ (siehe Auflistung in Kasten 3.2). Diese thematischen Ziele werden dann in für jeden ESI-Fonds spezifische Prioritäten überführt⁽¹⁶⁾. Darauf gehen wir in Teil 2 dieses Kapitels näher ein.

3.21. Die Kommission hat niemals beabsichtigt, die übergeordneten Ziele der Strategie Europa 2020 in operative Ziele umzusetzen, sondern wollte vielmehr Kernbereiche ermitteln, um die Reformagenda der Mitgliedstaaten zu unterstützen und Beschäftigung und Wachstum zu fördern.

⁽¹⁶⁾ Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.24. Die thematischen Ziele sind keine mit Vorgaben, Etappenzielen und Indikatoren versehenen operativen Ziele. Sie sind übergeordnet und naturgemäß weit gefasst, weil sie sämtliche durch die ESI-Fonds geförderten Bereiche abdecken. Der Umfang der thematischen Ziele geht über die Strategie Europa 2020 (Ziffer 3.5) und deren Kernziele und Leitinitiativen hinaus. In den für die ESI-Fonds und die thematischen Ziele maßgeblichen grundlegenden Rechtsvorschriften wird keine Verbindung zwischen den thematischen Zielen und den Kernzielen und Leitinitiativen hergestellt. Eine entsprechende Verbindung konnten wir nur einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁽¹⁷⁾ entnehmen, in der fünf thematische Ziele explizit und drei weitere indirekt mit den fünf Kernzielen verknüpft waren. Die verbleibenden drei thematischen Ziele — Nr. 2, 5 und 11 in Kasten 3.2 — waren nicht mit einem Kernziel verknüpft. Mit den Leitinitiativen waren in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vier thematische Ziele verknüpft, d. h., drei Leitinitiativen war in diesem Dokument kein thematisches Ziel zugeordnet.

3.25. Die thematischen Ziele für sich genommen sind — wie die Kernziele und die Leitinitiativen — nicht darauf ausgelegt, die Strategie Europa 2020 in zweckmäßige operative Ziele umzusetzen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.24. Mit einer erschöpfenden Liste thematischer Bereiche auf übergeordneter Ebene, die durch die ESI-Fonds gefördert werden sollen, sollte die Verknüpfung zwischen den fünf Fonds (mit jeweils einem im Vertrag verankerten Zweck) und der Strategie Europa 2020 hergestellt werden. Die thematischen Ziele werden in spezifische Ziele umgesetzt, ergänzt durch Indikatoren, Ausgangswerte und Ziele auf Ebene der Investitionsprioritäten jedes ESI-Fonds-Programms⁽²⁾.

Das Ziel bestand nicht darin, eine direkte Verknüpfung zwischen allen thematischen Zielen und den Kernzielen zu schaffen. Die Kernziele sind beispielhaft und bilden nicht die Strategie Europa 2020 in ihrer Gesamtheit ab. Die Beurteilung des tatsächlichen Beitrags der Fonds zu den übergeordneten politischen Zielen kann nur durch eine Prüfung und Bewertung der tatsächlich finanzierten Maßnahmen und ihrer Ergebnisse erfolgen.

Dass bestimmte Leitinitiativen nicht in Teil 2 der Arbeitsunterlage genannt werden, bedeutet nicht, dass diese keinem thematischen Ziel zugeordnet werden können. Die drei vom Rechnungshof genannten Leitinitiativen sind sehr wohl mit thematischen Zielen verknüpft (8 bzw. 9 bzw. 10). Was die Leitinitiativen angeht, so zeigt eine erste Schätzung auf Grundlage der operationellen Programme 2014-2020, dass die ESI-Fonds einen Beitrag zu allen Leitinitiativen leisten⁽³⁾.

3.25. Die thematischen Ziele spiegeln die Ziele der Strategie Europa 2020 wider und geben einen Rahmen für die Definition nützlicher operationeller Ziele auf Ebene jedes einzelnen ESI-Fonds-Programms vor, wobei die Eigenschaften des jeweiligen Mitgliedstaats und des Programmreichs berücksichtigt werden.

⁽¹⁷⁾ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2012) 61 final — Teil II vom 14. März 2012 „Wesentliche Aspekte eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) 2014 bis 2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds“. Ausdrücklich mit Kernzielen verknüpft sind die fünf thematischen Ziele Nr. 1, 4, 8, 9 und 10; indirekt verknüpft sind die Ziele Nr. 3, 6 und 7. Die thematischen Ziele Nr. 1, 2, 3 und 6 sind mit Leitinitiativen verknüpft.

⁽²⁾ Gemäß Artikel 2 Absatz 34 CPR ist ein „spezifisches Ziel“ das Ergebnis, zu dem eine Investitionspriorität oder eine Priorität der Union in einem bestimmten nationalen oder regionalen Kontext anhand von Aktionen oder Maßnahmen beiträgt, die im Rahmen einer Priorität durchgeführt werden“.

⁽³⁾ Innovationsunion: Thematisches Ziel 1; Jugend in Bewegung; Thematische Ziele 8 und 10; Digitale Agenda für Europa: Thematisches Ziel 2; Ressourcenschonendes Europa: Thematische Ziele 4, 5 und 6; Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung: Thematische Ziele 3 und 7; Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten: Thematische Ziele 8 und 10; Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut: Thematisches Ziel 9. Weitere Einzelheiten siehe Arbeitsunterlage 1, beigefügt zum Haushaltsentwurf 2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bislang hat die Kommission nicht umfassend über den Beitrag des EU-Haushalts zu den Zielen der Strategie Europa 2020 berichtet

3.26. In diesem Abschnitt wird beleuchtet, inwieweit die Kommission in der Lage war, den aus dem EU-Haushalt — also getrennt von den Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten mit nationalen Mitteln finanziert haben — geleisteten Beitrag zu den Zielen der Strategie Europa 2020 zu überwachen und darüber zu berichten. Außerdem werden zwei wichtige Elemente von Überwachungs- und Berichterstattungssystemen untersucht, nämlich, ob eine Identifizierung mit den Ergebnissen der Strategie besteht und ob es ein Konzept für die Mitteilung der in Bezug auf die Ziele von Europa 2020 erreichten Ergebnisse gibt.

Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf die Strategie Europa 2020

3.27. Messung und Bewertung des Beitrags des EU-Haushalts zur Verwirklichung der Strategie Europa 2020 können nur dann zu einem aussagekräftigen Ergebnis führen, wenn der Kommission relevante, zuverlässige und zeitnahe Informationen vorliegen, die aus einem soliden Leistungsmanagement- und Berichterstattungssystem hervorgehen⁽¹⁸⁾. Dies ist noch nicht der Fall. In den von uns in Jahresberichten der vorangegangenen Jahre untersuchten Jährlichen Tätigkeitsberichten⁽¹⁹⁾ wurden die Fortschritte im Hinblick auf die Strategie Europa 2020 nicht analysiert. Inwieweit dies in den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2014 der Fall ist, wird in Teil 3 dieses Kapitels untersucht.

3.27. Der von den beiden gesetzgebenden Organen definierte Rahmen bietet ein stabiles Berichterstattungssystem für den Zeitraum 2014-2020, über das ab dem Jahr 2016 mehr Informationen über Errungenschaften zur Verfügung stehen werden. Diese sind nach thematischem Ziel geordnet und mit den Zielen von Europa 2020 verknüpft. So wird eine qualitative Beurteilung möglich, da mit der Bewertung der fortschreitende Beitrag der ESI-Fonds zu den Zielen von Europa 2020 beurteilt wird.

Wenn eine direktere Verknüpfung zwischen den Fonds und den Zielen von Europa 2020 hergestellt werden kann, hat die Kommission konkrete Maßnahmen getroffen, um ein Leistungsüberwachungssystem einzurichten⁽⁴⁾.

Die Jährlichen Tätigkeitsberichte der letzten Jahre waren mit dem MFR 2007-2013 verknüpft, der vor der Festlegung der Ziele von Europa 2020 erarbeitet worden war.

⁽¹⁸⁾ Siehe Ziffer 10.32 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

⁽¹⁹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Kapitel 8: GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI), GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (REGIO) sowie GD Forschung und Innovation (RTD); Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Kapitel 10: GD AGRI, GD Entwicklung und Zusammenarbeit — EuropeAid (DEVCO), GD REGIO; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Kapitel 10: GD Wettbewerb (COMP), GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE) sowie GD Mobilität und Verkehr (MOVE); Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Kapitel 10: GD Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL), GD Gesundheit und Verbraucher (SANCO) sowie Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik — Luxemburg (OIL).

⁽⁴⁾ Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für das Statistische Programm haben den Anzeiger für Leistungen im Beschäftigungsbereich auf Grundlage einer umfassenden Datenbank entwickelt. Die Datenbank umfasst zahlreiche Indikatoren zu Beschäftigung und Sozialem, die mit den Kernzielen verknüpft sind. Der Ausschuss für Wirtschaftspolitik verfügt über seine Arbeitsgruppe LIME ebenfalls über ein umfassendes Überwachungssystem zu den Fortschritten in Bezug auf Europa 2020.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.28. Einige Elemente eines wirksamen Überwachungs- und Berichterstattungssystems für die Strategie Europa 2020 sind vorhanden. Die für Statistik zuständige Generaldirektion der Kommission (Eurostat) stellt statistische Daten zu den im Hinblick auf die Verwirklichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 in der gesamten EU und in den Mitgliedstaaten erzielten Ergebnissen bereit. Auf ihrer Website werden die Daten zu den Zielen regelmäßig aktualisiert, und in einschlägigen Berichten werden die Trends genauer analysiert sowie die Gründe für die Entwicklung der Leitindikatoren untersucht.

3.29. Die Überprüfung der Strategie Europa 2020 durch die Kommission, die dem Rat im März 2015 vorgelegt werden sollte, wurde auf Anfang 2016 verschoben. Im März 2014 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit einer Bestandsaufnahme im Hinblick auf die Einleitung einer öffentlichen Konsultation zur Strategie Europa 2020⁽²⁰⁾. Die zusammengefassten Ergebnisse der Konsultation geben allerdings keinen Aufschluss darüber, wie die Rolle der EU-Programme bei der Verwirklichung der Strategie Europa 2020 eingeschätzt wird⁽²¹⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.28. Die von der Europäischen Kommission im Kontext des Europäischen Semesters entwickelten Länderberichte untersuchen die sozioökonomische Situation und die Aussichten in jedem Mitgliedstaat umfassend. Außerdem prüfen sie, welches die wichtigsten Maßnahmen sind, die zur Verbesserung des sozioökonomischen Fortschritts notwendig sind. Diese Analyse bildet die Grundlage für die nachfolgenden länderspezifischen Empfehlungen, die von der Kommission vorgeschlagen und vom Europäischen Rat verabschiedet werden.

Ein Schwerpunkt der Verhandlungen lag auf der Gewährleistung, dass die verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen in den Partnerschaftsvereinbarungen und den operationellen Programmen für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt werden. Damit soll die Kohärenz der spezifischen Ziele auf Ebene der operationellen Programme und der hochrangigen Ziele von Europa 2020 weiter gestärkt werden.

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 final/2 vom 19. März 2014, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“.

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 final vom 2. März 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.30. Letztes Jahr stellte die Kommission in ihrem vierten Evaluierungsbericht fest, dass es für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 „nicht möglich ist, die genauen Beiträge der einzelnen Finanzprogramme bei der Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 zu ermitteln“⁽²²⁾. Im Juni 2015 veröffentlichte die Kommission ihren fünften Evaluierungsbericht⁽²³⁾, der das Haushaltsjahr 2014 betrifft. Der fünfte Evaluierungsbericht enthält mehr Informationen zur Strategie Europa 2020 als sein Vorgänger. Ein eigener Abschnitt zur Strategie Europa 2020 bietet eine Übersicht über die Fortschritte bei den Zielen der Strategie Europa 2020. Außerdem wird in dem Bericht mehrfach, allerdings in begrenztem Umfang, auf den Beitrag der einzelnen Programme zur Verwirklichung der Strategie Europa 2020 eingegangen. Der MFR 2007-2013 wurde vor Verabschiedung der Strategie Europa 2020 erstellt und ist folglich nicht auf eine umfassende Berichterstattung über den Beitrag des EU-Haushalts zu dieser Strategie ausgelegt.

3.31. Der Evaluierungsbericht vermittelt daher nach wie vor ein unvollständiges Bild des Beitrags des EU-Haushalts zur Strategie Europa 2020 (siehe auch Ziffer 3.9). Auf der Grundlage des Rahmens für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 erwartet die Kommission, dass im Evaluierungsbericht ab dem Haushaltsjahr 2017 bessere und vollständigere Leistungsinformationen, einschließlich der Fortschritte im Hinblick auf die Strategie Europa 2020, bereitgestellt werden können⁽²⁴⁾. In Teil 2 dieses Kapitels weisen wir jedoch auf einige Aspekte hin, die es der Kommission erschweren werden, für diesen Programmplanungszeitraum über den Beitrag der ESI-Fonds zur Strategie Europa 2020 zu berichten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.30. In ihrem vierten Evaluierungsbericht wies die Kommission auf Folgendes hin: „Europa 2020 ist ein gemeinsames Vorhaben der Mitgliedstaaten und der Kommission. Die Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 unterliegt dem Einfluss zahlreicher externer Faktoren.“ In seinem Jahresbericht 2013 bemerkte der Rechnungshof in Ziffer 10.24, dass der vierte Bericht insofern eine Verbesserung darstellte, als darin versucht wurde, eine Verknüpfung zwischen den wichtigsten Finanzprogrammen, die nach Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens geordnet sind, und den Leistungsinformationen herzustellen, die für die Strategie Europa 2020 von Belang sind.

In ihrem fünften Evaluierungsbericht verweist die Kommission auf die begrenzte Höhe des EU-Haushalts im Vergleich zu den öffentlichen Ausgaben in der EU insgesamt und auf die Vielfalt der externen Faktoren, die sich auf die Erreichung der Ziele von Europa 2020 auswirken.

Die Kommission ist bestrebt, über den Beitrag des EU-Haushalts zur Erreichung der Ziele von Europa 2020 zu berichten. Dies ist jedoch keine leichte Aufgabe. Insbesondere die Abgrenzung der Auswirkungen des EU-Haushalts von denen der nationalen Haushalte und externen Faktoren gestaltet sich schwierig (siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 3.1).

3.31. Die Rahmenbedingungen für die Berichterstattung für die Programme 2007-2013 wurden festgelegt, bevor die Ziele von Europa 2020 feststanden. Zu diesem Zeitpunkt kann daher nicht erwartet werden, dass der Evaluierungsbericht ein umfassendes Bild des Beitrags des EU-Haushalts zu Europa 2020 bietet.

⁽²²⁾ COM(2014) 383 final vom 26. Juni 2014, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse“.

⁽²³⁾ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse“ (COM(2015) 313 final vom 26. Juni 2015). Gemäß dem Vertrag (Artikel 318 und 319 AEUV) muss die Kommission einen entsprechenden Bericht erstellen, der Teil der Belege ist, auf deren Grundlage das Parlament der Kommission Entlastung für die Ausführung des Haushaltspolans erteilt.

⁽²⁴⁾ Siehe Ziffer 10.25 und Antwort der Kommission zu Ziffer 10.25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Eigenverantwortlichkeit und Engagement

3.32. Die Strategie Europa 2020 kann nur dann Erfolg haben, wenn sich die von den Zielen betroffenen Akteure — die Mitgliedstaaten und die EU — uneingeschränkt damit identifizieren. In den Überprüfungen der Lissabon-Strategie wurde das fehlende klare Engagement der Beteiligten als Hindernis für die Wirksamkeit der Strategie herausgestellt. Die hochrangige Gruppe gelangte in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass das auf nationaler wie auf europäischer Ebene fehlende Engagement dazu führte, dass Vorteile nicht genutzt und stattdessen Widersprüchlichkeiten und mangelnde Kohärenz offenbar wurden⁽²⁵⁾. In der Bewertung der Lissabon-Strategie wurde eine ähnliche Schlussfolgerung gezogen, und zwar dass „Unterschiede bei der Eigenverantwortlichkeit (...) die Umsetzung beeinträchtigt [haben]“⁽²⁶⁾.

3.33. Bei der Strategie Europa 2020 hat die Kommission Anstrengungen unternommen, damit sich die Beteiligten stärker mit den Zielen der Strategie identifizieren und sich mehr für sie einsetzen. Die Mitteilung zur Einführung der Strategie enthält einen eigenen Abschnitt zur Aufgabenverteilung, in dem auf die jeweilige Rolle des Europäischen Rates, des Ministerrats, der Kommission, des Europäischen Parlaments, der nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungen sowie der Beteiligten und der Zivilgesellschaft eingegangen wird⁽²⁷⁾.

3.34. Auch beim mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 wird — wie bisher — ein großer Teil der Informationen über den Beitrag des EU-Haushalts zur Strategie Europa 2020 von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden müssen (im Einklang mit den Grundsätzen der geteilten Mittelverwaltung). Engagement auf allen Ebenen (national und EU) ist daher unerlässlich, um sicherzustellen, dass qualitativ gute Informationen zur Verfügung stehen und für die Überwachung und Berichterstattung verwendet werden. Die wirksame Umsetzung eines solchen Leistungsmanagement- und Berichterstattungssystems braucht Zeit. Einige Elemente eines entsprechenden Systems werden in Teil 2 dieses Kapitels analysiert. Sobald ein entsprechendes System eingerichtet ist, sollte es der Kommission möglich sein, in den Zuverlässigkeitserklärungen der Generaldirektoren in den Jährlichen Tätigkeitsberichten die Verantwortung für die wirtschaftliche Ausführung des EU-Haushalts und dessen Beitrag zu den politischen Erfolgen zu übernehmen⁽²⁸⁾.

3.34. Wie bereits in der Antwort der Kommission auf Empfehlung 3 aus Kapitel 10 des Jahresberichts 2013 des Rechnungshofs erläutert, muss jedoch zwischen der direkten Verantwortung der Generaldirektoren für die Verwaltung der Finanzierungsprogramme und den Haushaltswillzug einerseits und den politischen Erfolgen bzw. der Wirkung der Finanzierungsprogramme andererseits unterschieden werden. Für letztere sind auch die Gesetzgeber, die an der Gestaltung der Programme mitwirken und sie annehmen, und die Mitgliedstaaten, die häufig eine wichtige Rolle bei der Durchführung der Programme spielen, mitverantwortlich. Der Gesamterfolg der Programme hängt darüber hinaus von vielen weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren ab, die weit außerhalb der Kontrolle der Generaldirektoren liegen.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass sich die Zuverlässigkeitserklärung der Generaldirektoren, im Einklang mit der finanziellen Verantwortung der Kommission für die Ausführung des EU-Haushalts, weiterhin auf Management- und Finanzaspekte konzentrieren sollte. Mit der Annahme des Syntheseberichts übernimmt die Kommission die Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.

⁽²⁵⁾ Facing the challenge — The Lisbon Strategy for Growth and Employment (Die Herausforderung annehmen — die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung), S. 40.

⁽²⁶⁾ SEK(2010) 114 endgültig vom 2. Februar 2010, S. 7.

⁽²⁷⁾ KOM(2010) 2020 endgültig vom 3. März 2010, Abschnitt 5.2.

⁽²⁸⁾ Derzeit sind Leistungsaspekte aus den jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen der Generaldirektionen ausgeklammert. Siehe Ziffer 10.65 und Empfehlung 3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 zusammen mit der Antwort der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

TEIL 2 — DARSTELLUNG DER ZIELE DER STRATEGIE EUROPA 2020 IN DEN PARTNERSCHAFTSVEREINBARUNGEN UND PROGRAMMEN DER MITGLIEDSTAATEN

3.35. Der ordnungsgemäße Einsatz der ESI-Fonds ist wichtig bei den Bemühungen der EU, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu erreichen (Ziffer 3.11). Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten bilden das Kernstück des ESI-Fonds-Rahmens. Sie enthalten die Entwicklungserfordernisse der einzelnen Länder und für jedes der ausgewählten thematischen Ziele eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse, die für jeden der ESI-Fonds erwartet werden⁽²⁹⁾. Basierend auf den Partnerschaftsvereinbarungen stellen die Mitgliedstaaten für jeden Fonds (oder für mehrere Fonds) Programme auf, in denen die Prioritäten für das betreffende Land oder die betreffende Region dargelegt sind.

3.36. Zur Verwirklichung der Strategie Europa 2020 müssen die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme auf Leistung und nicht auf die Ausschöpfung der verfügbaren Finanzmittel ausgerichtet sein. Die Kommission muss überwachen, inwieweit die ESI-Fonds zur Strategie Europa 2020 beitragen und regelmäßig darüber berichten. Insbesondere muss die Kommission in den Jahren 2017 und 2019 strategische Berichte über den Beitrag der ESI-Fonds zur Verwirklichung der Strategie Europa 2020 erstellen⁽³⁰⁾.

3.37. In diesem Abschnitt wird daher untersucht, ob

- a) die Vorteile aus der Zusammenführung der fünf ESI-Fonds in Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen ausgeschöpft werden (Ziffern 3.39-3.43);
- b) die Strategie Europa 2020 auf der Ebene der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme von den Mitgliedstaaten durch thematische Ziele in operative Einheiten übertragen wird, anhand deren die mittelbewirtschaftenden Stellen bei der Kommission den Beitrag des EU-Haushalts zur Strategie Europa 2020 überwachen und darüber berichten können (Ziffern 3.44-3.48);
- c) die Einführung einer Reihe gemeinsamer Indikatoren für die ESI-Fonds die Leistungsberichterstattung erleichtern wird (Ziffern 3.49-3.56);
- d) die Mitgliedstaaten in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen den Schwerpunkt auf die Ergebnisse legen (Ziffern 3.57-3.60);
- e) der neue Leistungsrahmen den Mitgliedstaaten Anreize zur Erzielung von Ergebnissen bietet (Ziffern 3.61-3.65).

3.35. Die Kommission verweist auf ihre Antwort auf Ziffer 3.1. Der EU-Haushalt ist nur eines der Instrumente der EU, die zur Erreichung der Ziele von Europa 2020 beitragen.

⁽²⁹⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 15 bis 17.

⁽³⁰⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 53.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.38. Unsere Untersuchung stützt sich auf eine Analyse des Rechtsrahmens sowie einer Stichprobe von fünf Partnerschaftsvereinbarungen⁽³¹⁾ und (zu jeder analysierten Partnerschaftsvereinbarung) eines Programms⁽³²⁾. In diesem Jahr wurden diese Dokumente für Polen und Portugal in Zusammenarbeit mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden dieser Mitgliedstaaten untersucht. Die Zusammenarbeit umfasste parallele Prüfungsarbeiten, den Austausch von Planungsdokumenten und Feststellungen sowie Maßnahmen zum Austausch von auf diesem Gebiet gewonnenen Erkenntnissen und Erfahrungen.

Die potenziellen Vorteile der Zusammenführung der fünf europäischen Struktur- und Investitionsfonds wurden nicht in vollem Umfang ausgeschöpft

3.39. Eine Neuerung im Zeitraum 2014-2020 besteht darin, dass die fünf ESI-Fonds in einer Dachverordnung (der sogenannten „Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen“ oder CPR)⁽³³⁾ zusammengefasst wurden und der geplante Einsatz der fünf ESI-Fonds in jeweils einer Partnerschaftsvereinbarung mit jedem einzelnen Mitgliedstaat festgelegt wird. Dies sollte eine Vereinfachung und Harmonisierung der Vorgehensweise bei der Inanspruchnahme der ESI-Fonds bewirken, die sektorübergreifende Komplementarität gewährleisten und Synergien fördern.

Vereinfachte und harmonisierte Vorgehensweise

3.40. Wie bereits angemerkt, ist die Gesamtstruktur des Legislativpaketes nach wie vor komplex. Es gibt viele Ebenen (gemeinsame Bestimmungen, allgemeine Bestimmungen, fondsspezifische Bestimmungen, delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte). Mitunter kommt durch nationale Rechtsvorschriften eine weitere Ebene hinzu⁽³⁴⁾.

⁽³¹⁾ Deutschland, Frankreich, Lettland, Polen und Portugal.

⁽³²⁾ Frankreich: ESF — Elsass; Deutschland: ELER — Sachsen-Anhalt; Polen: Multifondsprogramm ESF-EFRE — Woiwodschaft Podkarpackie (Karpatenvorland); Portugal: ESF-Humankapital; Lettland: Multifondsprogramm ESF-EFRE-KF — Wachstum und Beschäftigung.

⁽³³⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Siehe Stellungnahme Nr. 7/2011 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, Ziffer 5 (Abl. C 47 vom 17.2.2012) (<http://eca.europa.eu>). Diese Feststellung wird vom Internen Auditdienst (IAS) nach einer Überprüfung der Lükenanalyse bestätigt (IAS final report on gap analysis review of Regulation 2014-2020 for ESI funds).

3.38. Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 3.28.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.41. Im Zeitraum 2007-2013 erfüllten nationale strategische Rahmenpläne die Funktion der jetzigen Partnerschaftsvereinbarungen. Diese Rahmenpläne umfassten die Gruppe der Kohäsionsfonds, also den KF, den EFRE und den ESF⁽³⁵⁾. Bei den Partnerschaftsvereinbarungen für den Zeitraum 2014-2020 kommen zwei weitere Fonds hinzu, nämlich der ELER und der EMFF. Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen enthält für wichtige Elemente wie Grundsätze der Unionsunterstützung für die ESI-Fonds, strategischer Ansatz, Begleitung usw. eine Reihe von Vorschriften, die für alle ESI-Fonds gelten. Einige Teile der CPR finden ausschließlich auf die Gruppe der Kohäsionsfonds Anwendung, der ELER oder der EMFF sind davon ausgenommen. Die CPR enthält beispielsweise spezifische Regeln für die Programmplanung, die nur die Gruppe der Kohäsionsfonds betreffen.

3.42. Auf Programmebene sind nur die Fonds der Kohäsions-Gruppe kombinierbar (beispielsweise in Form von „Multifondssprogrammen“). Im Zeitraum 2007-2013 bestand diese Möglichkeit nur für den KF und den EFRE. Die Bestimmungen für den Einsatz der Fonds variieren je nach Fonds, insbesondere zwischen der Gruppe der Kohäsionsfonds und dem ELER/EMFF. Diese Unterschiede sind auch daran ersichtlich, wie die Ziele bei der Gruppe der Kohäsionsfonds und beim ELER/EMFF strukturiert sind (siehe Ziffer 3.45).

Komplementarität und Förderung von Synergien

3.43. Da die fünf ESI-Fonds nur in der Partnerschaftsvereinbarung gemeinsam betrachtet werden, müssten dort die Komplementaritäten und Synergien zwischen diesen fünf Fonds aufgezeigt werden. Unsere Untersuchung einer Stichprobe von Partnerschaftsvereinbarungen ergab kaum Nachweise dafür, dass die Mitgliedstaaten die Ziele Komplementarität und Synergie in die Praxis umsetzten. Ferner lieferten die von uns untersuchten Programme wenige nützliche Informationen zu Komplementarität und Synergien. Beispiele fanden sich kaum, und wenn es welche gab, waren sie recht vage. Es fehlten operative Leitlinien dazu, wie die sektorübergreifende Komplementarität und die Förderung von Synergien beim Einsatz der fünf ESI-Fonds in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen sichergestellt werden müssen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.41. Weitere wichtige Elemente wie die Programmplanung, die Bewertung und Förderfähigkeitsregeln unterliegen ebenfalls gemeinsamen Vorschriften für alle ESI-Fonds.

3.42. Neben der Antwort der Kommission auf Ziffer 3.41 gilt, dass die Vorschriften zur Umsetzung des EMFF die gleichen sind wie für den EFRE, ESF und KF, enthalten in Teil Vier der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

3.43. Die Partnerschaftsvereinbarung erfordert eine Beschreibung der Vorkehrungen, um die Koordinierung zwischen den ESI-Fonds sicherzustellen. Die Programme müssen detailliertere Mechanismen festlegen, um diese Koordinierung zu gewährleisten.

⁽³⁵⁾ Für den ELER und den EMFF gab es getrennte Vereinbarungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Strategie Europa 2020 wird in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen nicht systematisch durch thematische Ziele in operative Vorgaben übertragen

3.44. Laut Kommission sollte es durch Zusammenfassung der fünf ESI-Fonds in einer Partnerschaftsvereinbarung für die Mitgliedstaaten und die Kommission einfacher sein, über den Beitrag der fünf ESI-Fonds zu den übergeordneten thematischen Zielen zu berichten (36). Im ersten Teil dieses Kapitels haben wir festgestellt, dass die thematischen Ziele nicht darauf ausgelegt sind, die Strategie Europa 2020 in operative Ziele zu übertragen. Sie sollen vielmehr die Verbindung zu dieser Strategie herstellen und für die Gliederung der in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen enthaltenen Informationen verwendet werden (siehe Ziffern 3.22-3.25). In diesem Abschnitt wird daher untersucht, ob die Strategie Europa 2020 auf der Ebene der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme durch thematische Ziele in operative Einheiten (Zielsetzungen, zugehörige Indikatoren, Etappenziele und Zielvorgaben) übertragen wird, die es den mittelbewirtschaftenden Stellen ermöglichen, den Beitrag der ESI-Fonds zur Strategie zu überwachen und darüber zu berichten.

3.45. Das gemeinsame Paket von elf thematischen Zielen (Ziffer 3.23) wird nicht auf alle fünf ESI-Fonds unmittelbar und kohärent angewendet und folglich auch nicht auf die Programme, die auf diesen Fonds beruhen. Bei der Gruppe der Kohäsionsfonds dienen die thematischen Ziele als Gliederung, weil sie unmittelbar an der in den einschlägigen Verordnungen vorgeschriebenen Rangfolge der Ziele ausgerichtet sind. Beim ELER und beim EMFF kommt allerdings eine andere Gliederung zur Anwendung. Oberstes Ziel dieser Fonds ist die Unterstützung von „Unionsprioritäten“, doch ist in den Rechtsvorschriften nicht dargelegt, wie diese Prioritäten mit den thematischen Zielen verknüpft sind. Im Rechtsrahmen wird zwischen dem ELER/EMFF und der Strategie Europa 2020 zwar eine allgemeine Verbindung hergestellt, doch werden die thematischen Ziele nicht herangezogen, um diese Fonds zu steuern oder zu strukturieren. In Kasten 3.3 sind die von den Fonds verwendeten unterschiedlichen Gliederungen zusammengefasst.

3.44. Die Kommission verweist auf ihre Antwort auf Ziffer 3.24 hinsichtlich der Rolle und des Zwecks der thematischen Ziele. Die thematischen Ziele sind das Mittel, mit dem die Ausrichtung der Fonds mit ihren im Vertrag festgelegten Aufgaben auf die Prioritäten von Europa 2020 erfolgt. Die Umsetzung der Strategie Europa 2020 ist jedoch nicht das einzige Ziel der Finanzierungsprogramme.

3.45. Dies steht im Einklang mit der Aufgabe des jeweiligen Fonds.

Die Prioritäten im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums werden als Umsetzung thematischer Ziele in den spezifischen Kontext der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums betrachtet.

Der ELER-Rechtsrahmen gibt eine eindeutige Verknüpfung vor: Der Beitrag zu Europa 2020 soll durch sechs Prioritäten, unterteilt in Schwerpunktbereiche, erfolgen. Diese Voraussetzung ist in der Struktur der ELER-Programme in vollem Umfang berücksichtigt. Der Fortschritt im Hinblick auf Zielvorgaben, die für die Prioritäten/Schwerpunktbereiche gemacht werden, wird im Rahmen der Jährlichen Durchführungsberichte überwacht. Um die Übereinstimmung mit den thematischen Zielen zu gewährleisten, wurden den Leitfäden Entsprechungstabellen angehängt.

Die EMFF-Prioritäten der Union und ihre Verknüpfung mit den thematischen Zielen sind sowohl im Gemeinsamen Strategischen Rahmen als auch auf Programmebene festgelegt — in der Interventionslogik, die 2014 im Rahmen mehrerer Treffen der EMFF-Sachverständigengruppe (EMFF Expert Group) mit den Mitgliedstaaten erörtert wurde.

(36) KOM(2011) 500 endgültig Teil I vom 29. Juni 2011, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Ein Haushalt für Europa“, Abschnitt 5.2, und SWD(2012) 61 final — Teil II vom 14. März 2012, Abschnitt 1.3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 3.3 — Rangfolge der Ziele bei der Gruppe der Kohäsionsfonds und beim ELER/EMFF gemäß Rechtsrahmen

ESF/EFRE/KF: thematische Ziele -> Investitionsprioritäten -> spezifische Ziele -> Arten von Maßnahmen.

ELER: Prioritäten der Union für die Entwicklung des ländlichen Raums -> Schwerpunktbereiche -> Maßnahmen.

EMFF: Prioritäten der Union für die nachhaltige Entwicklung von Fischerei und Aquakultur -> spezifische Ziele -> Maßnahmen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 3.3 — Rangfolge der Ziele bei der Gruppe der Kohäsionsfonds und beim ELER/EMFF gemäß Rechtsrahmen

ELER: Wie in der Antwort der Kommission auf Ziffer 3.45 erläutert und u. a. in den Leitlinien für die Strategieprogrammplanung für den Zeitraum 2014-2020 (Guidelines for Strategic Programming for the period 2014-2020) dargelegt, sind die ELER-Prioritäten und -Schwerpunktbereiche mit Europa 2020 und den thematischen Zielen verknüpft.

EMFF: In der EMFF-Verordnung werden zwar die Prioritäten der Union mit den spezifischen Zielen und anschließend mit den Maßnahmen des Fonds verknüpft, doch die Interventionslogik, die für die Programmplanung verwendet und den Mitgliedstaaten im Rahmen des Treffens der EMFF-Sachverständigengruppe am 25. Juni 2014 vorgestellt wurde, zeigt eine Rangfolge der Ziele, die auch die thematischen Ziele mit einschließt, die wie folgt aussieht: Prioritäten der Union für die nachhaltige Entwicklung von Fischerei und Aquakultur -> spezifische Ziele -> Maßnahmen.

3.46. Alle von uns untersuchten Partnerschaftsvereinbarungen sowie vier der fünf untersuchten Programme stützten sich zur Strukturierung der Informationen auf thematische Ziele. Das einzige von uns analysierte Programm, auf das dies nicht zutraf (ELER-Programm — Deutschland) orientierte sich an den rechtlichen Vorgaben; auf die thematischen Ziele wurde nur am Rande verwiesen. Bei diesem Programm war keine Verbindung zwischen den in der deutschen Partnerschaftsvereinbarung dargelegten thematischen Zielen und den Prioritäten und Schwerpunktbereichen des Programms erkennbar. Selbst unter Zuhilfenahme der in den Leitlinien der Kommission enthaltenen Entsprechungstabelle, aus der die Verknüpfung zwischen den Prioritäten und den thematischen Zielen hervorgeht, war eine Aggregation von Informationen nach thematischen Zielen schwierig, da die Priorität vier mit zwei thematischen Zielen verknüpft ist. Wir haben dieses Problem zwar im Programm Deutschlands festgestellt, doch es dürften alle ELER-Programme davon betroffen sein.

3.46. Wie bereits erwähnt, besteht eine Übereinstimmung zwischen den 11 thematischen Zielen und den ELER-Prioritäten/-Schwerpunktbereichen. Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 3.45.

Im ELER sind gesonderte Ergebnisindikatoren vorhanden, die eine Verknüpfung mit den einzelnen thematischen Zielen ermöglichen. Daher können die Ergebnisse nach thematischen Zielen aggregiert werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.47. Die Partnerschaftsvereinbarungen müssen nationale Kernziele enthalten (Ziffer 3.17). Dies war bei allen von uns geprüften Partnerschaftsvereinbarungen der Fall. Bei den von uns untersuchten Programmen wurden diese nationalen Ziele nur im polnischen Programm durch thematische Ziele weiter in operative Vorgaben aufgegliedert.

3.48. Portugal und Lettland legten in ihren Partnerschaftsvereinbarungen operative Ziele fest, die sie dann in den von uns untersuchten Programmen verwendeten. Diese Ziele waren allerdings nicht unmittelbar mit ihren nationalen Kernzielen verknüpft.

Die Einführung gemeinsamer Indikatoren für jeden Fonds ist ein wichtiger Schritt, die Konzeption der Indikatoren weist jedoch Einschränkungen auf

3.49. Damit die Kommission Daten zur Leistung (einschließlich der Informationen zur Strategie Europa 2020) auf EU-Ebene zusammenstellen kann, benötigt sie gemeinsame Indikatoren, einschließlich Ergebnisindikatoren, die nach Möglichkeit für die Fonds gleich sind und von allen Mitgliedstaaten einheitlich verwendet werden. Diesen Indikatoren sollten Etappenziele und Ziele zugeordnet sein. Im vorangegangenen MFR-Zeitraum war nur bei ESF und ELER eine Reihe gemeinsamer Indikatoren vorgeschrieben. Für den Zeitraum 2014-2020 sind in den Verordnungen gemeinsame Indikatoren für jeden der fünf ESI-Fonds vorgesehen.

3.50. Dies ist potenziell ein wichtiger Schritt, um die Leistung stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Unsere Analyse (siehe nachstehende Ziffern) zeigt jedoch, dass die Konzeption des Systems gemeinsamer Indikatoren einige Elemente aufweist, die deren Zweckmäßigkeit und Relevanz und folglich die Möglichkeiten der Kommission zur Aggregation der Leistungsdaten einschränken könnten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.47. Die Aufnahme eines Verweises auf die Kernziele in die Partnerschaftsvereinbarungen gründet sich auf eine Empfehlung der Kommission. Eine Aufschlüsselung der Ziele in weitere operationelle Zielvorgaben ist Sache der Mitgliedstaaten. Die Festlegung spezifischer operationeller Ziele mit entsprechenden Zielvorgaben wird auf Programmebene vorgenommen

3.49. Jedem der fünf ESI-Fonds ist eine im Vertrag festgelegte Aufgabe zugeordnet; jeder von ihnen zielt auf unterschiedliche Projekte und Investitionen ab. Eine Reihe gemeinsamer Indikatoren wäre daher schwer zu erreichen. Es gibt Zielvorgaben zu allen Indikatoren sowie Etappenziele für die Indikatoren des Leistungsrahmens.

Die Kommission förderte die freiwillige Verwendung von gemeinsamen Indikatoren oder Kernindikatoren für EFRE und KF, und ab 2013 erfolgte die Berichterstattung aller Mitgliedstaaten anhand dieser Indikatoren. Die verbindliche Anforderung gemeinsamer Indikatoren für den Zeitraum 2014-2020 basiert auf den im Zeitraum 2007-2013 gewonnenen Erkenntnissen. Die Überwachung der aggregierten Leistung auf EU-Ebene kann ebenfalls über die Quote der Zielerreichung berechnet werden.

Die Kommission wird bis Ende 2015 einen Bericht über das Ergebnis der Verhandlungen erstellen, der eine Analyse der aggregierten Zielvorgaben enthält, die bis zum Ende des Programmplanungszeitraums 2014-2020 erreicht werden müssen.

3.50. Siehe Antworten der Kommission auf Ziffer 3.51. und Ziffer 3.56.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.51. Aus den Rechtsvorschriften erwächst den Mitgliedstaaten keine Verpflichtung, die gemeinsamen Indikatoren in ihre Programme aufzunehmen⁽³⁷⁾. Die Leistungsberichterstattung der Kommission beruht jedoch auf diesen gemeinsamen Indikatoren (die Managementpläne und Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission für die Gruppe der Kohäsionsfonds basieren beispielsweise ausschließlich auf den gemeinsamen Indikatoren). Die uneinheitliche Anwendung der gemeinsamen Indikatoren könnte sich daher erheblich auf die Qualität der Berichterstattung der Kommission auswirken.

3.52. Jeder ESI-Fonds ist mit gemeinsamen Output-Indikatoren ausgestattet. Nur bei drei der Fonds sind jedoch auch gemeinsame Ergebnisindikatoren vorgesehen⁽³⁸⁾. Zudem sind einige beim ELER den Ergebnisindikatoren zugeordnete Indikatoren keine echten Ergebnisindikatoren (siehe Kasten 3.4). Bei einigen Fonds wird es für die Kommission daher schwierig sein, Informationen über die Ergebnisse zusammenzustellen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.51. Können gemeinsame Output-Indikatoren verwendet werden (d. h., wenn sie relevant sind), schreibt die Verordnung vor, dass sie zu verwenden sind, und die Kommission hat in den Verhandlungen darauf bestanden. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, anhand aller gemeinsamen Indikatoren Bericht zu erstatten. Die Berichterstattung der Kommission zu gemeinsamen Indikatoren bildet daher die Leistung anhand aller Indikatoren für alle Programme ab, für die sie relevant sind.

Die Verwendung von Indikatoren für Outputs und Ergebnisse ist vorgeschrieben. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem jährlich über den Fortschritt hinsichtlich aller im Programm festgelegten Zielvorgaben berichten, unabhängig davon, ob dazu gemeinsame Indikatoren vorhanden sind. So ist die Kommission in der Lage, den Fortschritt auf einer jährlichen Grundlage zu beurteilen.

3.52. Es gibt keine gemeinsamen Ergebnisindikatoren für EFRE und KF. Dies liegt an der Vielfalt der Investitionsarten, die unterstützt werden können, und der verschiedenen Veränderungen, auf die die Programme abzielen. Die Kommission beurteilt die Ergebnisse und erstattet darüber Bericht. Sie verwendet dazu jedoch keine bloße Aggregation von Informationen, was auch nie beabsichtigt war und aufgrund der Vielfalt der Ergebnisse nicht als nützlich erachtet wird.

Für den ELER sind die gemeinsamen Indikatoren, die in allen Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (RDPs) verwendet werden, in Anhang IV der Verordnung (EU) Nr. 808/2014 aufgeführt.

Die Zielindikatoren, ein Unterbereich der gemeinsamen Ergebnisindikatoren, spiegeln auf pragmatische Weise wider, was Ex-ante quantifiziert, gemessen, erfasst und allen Mitgliedstaaten über das Überwachungssystem zur Verfügung gestellt werden kann. Die Zielindikatoren sollten daher nicht isoliert betrachtet werden, sondern zusammen mit allen anderen Ergebnisindikatoren, die im Rechtsrahmen festgelegt sind.

Es besteht zwar immer Raum für Verbesserungen, doch die Indikatoren unterliegen selbst Überlegungen im Hinblick auf die Kosteneffizienz, da mit der Festlegung und Überwachung von Indikatoren Kosten verbunden sind. Indikatoren, die in einem gemeinsamen System beibehalten werden, müssen einsatzbereit sein, d. h. dass realistischerweise Daten verfügbar sein müssen.

Siehe auch Antwort der Kommission auf Kasten 3.4.

⁽³⁷⁾ Ausgenommen die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und der ELER.

⁽³⁸⁾ Beim KF und beim EFRE gibt es keine gemeinsamen Ergebnisindikatoren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 3.4 — Beispiele für ELER-Indikatoren, die fälschlicherweise als Ergebnisindikatoren eingestuft werden

Der Indikator „Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums bei Investitionen in die Umstrukturierung oder Modernisierung unterstützt werden“ misst die Anzahl der Begünstigten, also den Output der Unterstützung, und nicht die Effizienzgewinne bei der Erzeugung, was ein Ergebnis wäre.

Der Indikator „Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, für die lokale Entwicklungsstrategien gelten“ misst die Anzahl der Menschen, für die eine Entwicklungsstrategie konzipiert wurde, anstatt den Fokus auf die aus der Umsetzung der Strategie resultierenden Verbesserungen zu richten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 3.4 — Beispiele für ELER-Indikatoren, die fälschlicherweise als Ergebnisindikatoren eingestuft werden

Zum Indikator „Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe“: Wie in der Antwort der Kommission auf Ziffer 3.52 erläutert, müssen Indikatoren, die für die Überwachung und Analyse politischer Strategien herangezogen werden, einsatzbereit sein, was die Auswahl der Indikatoren, die beibehalten werden können, etwas einschränkt.

Dazu gehören gemeinsame Indikatoren auf Output-, Ergebnis-, Auswirkungs- und Kontextebene. Sie werden verwendet, um Daten auf EU-Ebene zu aggregieren; nicht nur für Outputs, sondern auch für Ergebnisse.

Der erste Indikator, auf den hier verwiesen wird, ist kein einfacher Output-Indikator, sondern steht für einen Anteil der Bevölkerung, auf den sich die geleistete Unterstützung auswirkt. Er gibt bereits einen ersten Hinweis auf den Umfang und die Tragweite der Erreichung der RDPs: Eine Investitionsförderung von 38 % der Bevölkerung im ländlichen Raum beispielsweise ist ein völlig anderes Ergebnis für die Landwirtschaft als eine Förderung von 0,5 %. Es wird jedoch bedingungslos anerkannt, dass dieser Zielindikator alleine kein angemessenes Bild des Beitrags zeichnet, den ein RDP oder eine Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft liefert. Das Common Monitoring and Evaluation System (CMES) beinhaltet aus diesem Grund auch den verbindlichen gemeinsamen ergänzenden Ergebnisindikator „Change in agricultural output on supported farms/Annual Work Unit“ (Veränderung des landwirtschaftlichen Outputs unterstützter landwirtschaftlicher Betriebe/Jahresarbeitseinheiten). Dieser Indikator kann nicht so leicht beurteilt werden. Nicht nur sind dafür mehr Daten auf Ebene des landwirtschaftlichen Betriebs erforderlich, es ist auch ein Vergleich mit ähnlichen, nicht unterstützten landwirtschaftlichen Betrieben notwendig, um die Nettoergebnisse der Maßnahme im Rahmen des RDP zu beurteilen. Er wird daher nicht durch Überwachung, sondern durch Evaluierung beurteilt, und zwar zu drei Zeitpunkten im Programmplanungszyklus (2017, 2019 und Ex-post), nicht jährlich.

Zum Indikator „Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum“: Dieser Indikator bezieht sich auf den Anteil der relevanten abgedeckten Bevölkerung, nicht auf die Anzahl der Menschen, und bietet daher einen Anhaltspunkt für den Umfang der Abdeckung. Dieser Indikator sollte gemeinsam mit R24/T23 (In unterstützten Projekten geschaffene Arbeitsplätze (Leader)) betrachtet werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.53. Die vorhandenen gemeinsamen Indikatoren sollten die Aggregation der Daten innerhalb der einzelnen Fonds ermöglichen. Für eine Berichterstattung über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Strategie Europa 2020 wäre jedoch eine höhere Aggregationsebene mit Kombination der Ergebnisse verschiedener Fonds erforderlich. Lediglich beim KF und EFRE kommen dieselben gemeinsamen Indikatoren zur Anwendung (die für den KF verwendeten gemeinsamen Indikatoren sind Teil des Indikatorenpakets des EFRE).

3.54. Die thematischen Ziele (Ziffer 3.23) sollten die Verbindung zwischen den Fonds und der Strategie bilden und daher für alle fünf Fonds gelten. Die gemeinsamen Indikatoren sind nicht unmittelbar mit thematischen Zielen verknüpft. Da die gemeinsamen Indikatoren zudem nicht für alle fünf Fonds gleich sind, werden sie die Datenaggregation auf der Ebene der thematischen Ziele nicht erleichtern.

3.55. In den Verordnungen sind für die einzelnen Fonds in Bezug auf Ausgangswerte, Etappenziele und Ziele unterschiedliche Vorgaben festgelegt⁽³⁹⁾. Ausgangswerte werden nicht immer und Etappenziele nur für diejenigen Indikatoren verlangt, die Teil des „Leistungsrahmens“ (siehe folgenden Abschnitt) sind. Ergebnisziele müssen nicht immer quantifiziert werden. Sind die Ergebnisse nicht mit Etappenzielen versehen, ist es schwierig, die Fortschritte bis zum Termin für die Zielerreichung (2023, drei Jahre nach Ende des laufenden Programmplanungszeitraums) zu überwachen.

3.56. Damit Ziele ein nützlicher Anreiz für Leistung sind, sollten Anspruch und Wirklichkeit in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Einige der fünf überprüften Programme enthielten Ziele, die wahrscheinlich nicht anspruchsvoll genug sind.

3.53. Vor dem Hintergrund, dass die Fonds auf unterschiedliche Investitionen zugeschnitten sind, ist es unwahrscheinlich, dass die gleichen gemeinsamen Indikatoren für alle Fonds verwendet werden können (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.49). Es ist zu beachten, dass die Mitgliedstaaten über die Fortschritte, die sie bei der Umsetzung der Ziele von Europa 2020 durch den Beitrag aller ESI-Fonds zu den ausgewählten thematischen Zielen erreicht haben, 2017 und 2019 Bericht erstatten werden. Die Kommission wird einen strategischen Bericht erstellen, in dem sie alle Fortschrittsberichte zusammenfasst. Bei der Evaluierung wird auch der Beitrag der Fonds zu den Zielen jeder Priorität beurteilt.

3.54. In Bezug auf die Kohäsionsfonds wird die Berichterstattung zu den Indikatoren über die Prioritätsachse und das spezifische Ziel erfolgen und somit mit den thematischen Zielen verknüpft sein. In Bezug auf den ELER siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.45.

3.55. Die Kommission überwacht die Entwicklung der Output- und Ergebnisindikatoren auf jährlicher Basis. Insbesondere die Leistung in Form des Fortschritts der Programme im Hinblick auf die Erreichung der Ergebnisse wird über den Leistungsrahmen nachverfolgt, auch anhand von Etappenzielen für Output-Indikatoren. Durch die jährliche Überwachung des Fortschritts ab 2016 (2015 für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen) wird die Kommission in der Lage sein, den Fortschritt im Hinblick auf die in den Programmen festgehaltenen Ziele nachzuverfolgen und somit zu beurteilen, ob diese wie geplant die erwarteten Ergebnisse liefern.

Die unterschiedlichen Anforderungen hinsichtlich der Verwendung von Ausgangswerten sind von der Art der Indikatoren abhängig (Output oder Ergebnisse). Im Fall des ESF liegen die Ausgangswerte für die Output-Indikatoren aufgrund der Art der Indikatoren bei Null. Bei Ergebnisindikatoren sind jedoch nicht immer Ausgangswerte verfügbar. Anhand eines Verfahrens können diese zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden, wenn Erfahrungen mit der Umsetzung gesammelt wurden.

3.56. Die Kommission bemüht sich bei ihren Programmverhandlungen um ein ausgewogenes Verhältnis beim Festlegen von Zielen.

⁽³⁹⁾ KF: Verordnung (EU) Nr. 1300/2013, Artikel 5; EFRE: Verordnung (EU) Nr. 1301/2013, Artikel 6; ESF: Verordnung (EU) Nr. 1304/2013, Artikel 5; ELER: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487), Artikel 69; EMFF: Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 149 vom 20.5.2014, S. 1), Artikel 109.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Ergebnisausrichtung sollte insbesondere in den Partnerschaftsvereinbarungen weiter verbessert werden

3.57. Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 stellten wir fest, dass es eine Herausforderung ist, mit einer Regelung, bei der die Mittel im Vorfeld auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden und die Inanspruchnahme dieser Mittel ein implizites Ziel darstellt, qualitativ gute Ergebnisse zu erreichen⁽⁴⁰⁾. Als eine der Maßnahmen zur Beseitigung dieser Schwachstelle im Zeitraum 2014-2020 nannte die Kommission eine bessere „Interventionslogik“⁽⁴¹⁾, d. h., die Mitgliedstaaten sollten ihre Erfordernisse ermitteln und sich auf erwartete Ergebnisse festlegen, bevor Überlegungen dazu angestellt werden, wo und wie die Mittel verwendet werden sollen. Wir haben daher unsere Stichprobe von Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen daraufhin untersucht, ob die Mitgliedstaaten sich auf erwartete Ergebnisse festlegen.

3.58. Die Mitgliedstaaten müssen in ihren Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen der oben dargelegten Interventionslogik folgen. In allen von uns untersuchten Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen wurden die Erfordernisse ermittelt, bevor analysiert wurde, wie und wofür EU-Mittel eingesetzt werden könnten.

3.59. In den von uns untersuchten Partnerschaftsvereinbarungen liegt der Schwerpunkt jedoch nicht in ausreichendem Maße auf den Ergebnissen. Die Mitgliedstaaten müssen in den Partnerschaftsvereinbarungen⁽⁴²⁾ und Programmen die erwarteten Ergebnisse angeben. Sie haben zwar in allen fünf von uns untersuchten Partnerschaftsvereinbarungen Ergebnisse aufgeführt, in drei der Vereinbarungen⁽⁴³⁾ war über die Hälfte der erwarteten Ergebnisse allerdings vage. Wurden Ergebnisse aufgeführt, waren sie zudem gewöhnlich qualitativer Art und umfassten keine Angaben zur Größenordnung der Veränderung. Ein gutes Beispiel für ein mit quantifizierten Ergebnisvorgaben versehenes thematisches Ziel ist die „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“ (Nr. 4 in Kasten 3.2). Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass dieses thematische Ziel mit einem der Kernziele verknüpft ist, für die ein rechtsverbindlicher Rahmen besteht (Ziffer 3.16).

3.57. Die Interventionslogik soll eine Verknüpfung zwischen den Tätigkeiten und den erwarteten Auswirkungen (Outputs, Beitrag zu den Ergebnissen) einer Maßnahme, mit denen der ermittelte Bedarf angegangen werden soll, schaffen und Annahmen aufstellen, die erläutern, wie die Tätigkeiten im Kontext der Maßnahme zu den Auswirkungen führen.

3.58. In Übereinstimmung mit dem Rechtsrahmen wird die Interventionslogik von den Mitgliedstaaten auf Programmebene, nicht auf Ebene der Partnerschaftsrahmenvereinbarungen, angewendet.

3.59. Die Rechtsvorschriften schreiben eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse auf Ebene der Partnerschaftsrahmenvereinbarung vor.

⁽⁴⁰⁾ Siehe Ziffer 10.4 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

⁽⁴¹⁾ Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 10.3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

⁽⁴²⁾ Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 besagt, dass die Partnerschaftsvereinbarung für jedes der ausgewählten thematischen Ziele eine Zusammenfassung der wichtigsten erwarteten Ergebnisse enthalten muss.

⁽⁴³⁾ Deutschland, Frankreich und Lettland.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.60. Auf der Ebene der von uns untersuchten Programme legten die Mitgliedstaaten quantifizierte Ergebnisvorgaben fest. Im ELER-Programm Deutschlands beschränkte sich dies jedoch auf eine der sechs Prioritäten (Priorität 6).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.60. Wie in der Verordnung (EU) Nr. 808/2014 festgelegt, sind die quantifizierten Ziele für die Ergebnisse für alle Prioritäten enthalten. Das RDP 2014-2020 für Sachsen-Anhalt beinhaltet (wie alle übrigen Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum) in Kapitel 11 mehrere quantifizierte Ziele, die alle Schwerpunktbereiche des RDP abdecken, wobei die gemeinsamen Zielindikatoren verwendet werden (eine Untergruppe der Ergebnisindikatoren, die im Rechtsrahmen festgehalten sind).

Schwachstellen in der Konzeption des Leistungsrahmens

3.61. Die leistungsgebundene Reserve, durch die ein kleiner Teil der für die Mitgliedstaaten bestimmten EU-Mittel zurückgehalten und ihnen nur dann bereitgestellt wird, wenn sie bestimmte Ziele erreichen, ist der wichtigste Anreiz für die Mitgliedstaaten, den Schwerpunkt auf der Leistung beizubehalten, sobald die Programme angelaufen sind. Die leistungsgebundene Reserve ist somit ein Kernelement des in Kasten 3.5 beschriebenen Leistungsrahmens.

Kasten 3.5 — Der Leistungsrahmen

In den Programmen legen die Mitgliedstaaten auf der Ebene der Prioritäten der Fonds mit Etappenzielen versehene Indikatoren für 2018 sowie mit Zielvorgaben versehene Indikatoren für 2023 fest. Die Kommission wird im Jahr 2019 eine Leistungsüberprüfung vornehmen, die sich auf die in den jährlichen Durchführungsberichten der Mitgliedstaaten zum vorangegangenen Jahr enthaltenen Informationen zur Erreichung dieser Etappenziele stützt. In Abhängigkeit vom Resultat dieser Überprüfung wird die Kommission die leistungsgebundene Reserve (zwischen 5 % und 7 % der Zuweisung zu den einzelnen Prioritäten eines Programms) den Prioritäten zuweisen, bei denen die Etappenziele erreicht wurden. Die Kommission kann die Zahlungen aussetzen, wenn die Leistungsüberprüfung im Jahr 2019 zeigt, dass die Etappenziele deutlich verfehlt wurden; desgleichen kann sie finanzielle Berichtigungen vornehmen, wenn aus den abschließenden Durchführungsberichten hervorgeht, dass die Ziele für 2023 deutlich verfehlt wurden⁽⁴⁴⁾.

3.61. Hierbei handelt es sich um einen zusätzlichen Anreiz, nicht um den wichtigsten Anreiz.

⁽⁴⁴⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 20 bis 22.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.62. Im Jahresbericht des letzten Jahres haben wir darauf hingewiesen, dass das wirksame Funktionieren der leistungsgebundenen Reserve zum Teil davon abhängen wird, ob die Kommission mit Erfolg geeignete Etappenziele aushandelt, die richtig angesetzt sind, und genaue, zuverlässige und aktuelle Daten von den Mitgliedstaaten erhält⁽⁴⁵⁾. Der Interne Auditdienst der Kommission gelangte in einem Bericht von Oktober 2014 zu ähnlichen Schlussfolgerungen: Demnach bestehen inhärente Risiken, dass die Mitgliedstaaten wenig anspruchsvolle Etappenziele und Ziele festlegen werden, um eine Zielverfehlung zu vermeiden, und dass sie keine ausreichenden Anstrengungen unternehmen werden, genaue und zuverlässige Daten zu melden, um im Fall von unzureichender Leistung Sanktionen zu entgehen. Die Leistungsüberprüfung wird erst 2019, also fast am Ende des MFR-Zeitraums stattfinden. Etwaige Probleme bei der Qualität der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten werden außerdem nicht vor 2016 zutage treten, wenn die Kommission die jährlichen Durchführungsberichte erstmals unter dem Gesichtspunkt des Beitrags der ESI-Fonds zur Strategie Europa 2020 in einem strategischen Bericht (siehe Ziffer 3.36) zusammenfassen muss. In diesen beiden Risikobereichen wird eine Beurteilung des Erfolgs der Kommission und der Mitgliedstaaten somit erst in einigen Jahren möglich sein.

3.63. In unserem Jahresbericht des letzten Jahres⁽⁴⁶⁾ und bei unseren diesbezüglichen Arbeiten zur Erstellung des diesjährigen Berichts ermittelten wir einige potenzielle Schwachpunkte in der Konzeption der für den Leistungsrahmen geltenden Regelungen:

- a) Werden bei Programmrioritäten die einschlägigen Etappenziele verfehlt, gehen den Mitgliedstaaten die Mittel in Form der leistungsgebundenen Reserve nicht verloren, sondern können anderen Prioritäten zugewiesen werden, bei denen die Etappenziele erreicht wurden⁽⁴⁷⁾. Dadurch wird der Anreizeffekt abgeschwächt.
- b) Die der Kommission zur Verfügung stehenden finanziellen Sanktionen — Aussetzung von Zahlungen oder finanzielle Berichtigungen — können sich nicht auf Ergebnisindikatoren stützen⁽⁴⁸⁾. Dadurch wird die Ergebnisausrichtung abgeschwächt.

3.63.

- a) Dies wurde von den beiden gesetzgebenden Organen so festgelegt. Hinsichtlich der Abschwächung des Anreizeffekts ist die Kommission anderer Meinung. Die Mittel gehen den Managern der relevanten Prioritätsachse oder Maßnahme verloren, daher ist dies sehr wohl als Anreiz zu betrachten. Darüber hinaus verbessert das Zuweisen von Mitteln zu Prioritäten, die effektiver Ergebnisse bringen, letztendlich die Gesamtleistung des Haushalts.
- b) Auch dies wurde von den beiden gesetzgebenden Organen so festgelegt. Inhaltlich betrachtet ist anzumerken, dass Sanktionen nicht auf der Grundlage von Ergebnisindikatoren angewendet werden können. Dies liegt einerseits daran, dass damit zeitliche Schwierigkeiten verbunden sind (Ergebnisse können in einigen Fällen erst sehr lange nach den Outputs beurteilt werden), und andererseits daran, dass externe Faktoren einen großen Einfluss nehmen.

⁽⁴⁵⁾ Siehe Ziffer 10.14 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁴⁶⁾ Siehe Ziffer 10.15 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁴⁷⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 22 Absatz 4.

⁽⁴⁸⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 22 Absätze 5 und 7.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Die Möglichkeiten der Kommission zur Vornahme finanzieller Berichtigungen bei Zielverfehlung werden zudem durch eine Reihe von Bedingungen und Ausnahmen wie Verhältnismäßigkeit, Ausschöpfungsquoten, nicht definierte „äußere Faktoren“, sozioökonomische Faktoren, umweltbedingte Faktoren, Wirtschaftsbedingungen und höhere Gewalt eingeschränkt (49).

3.64. Ferner haben wir auf das Risiko hingewiesen, dass der Schwerpunkt auf der Leistung nicht ausgeprägt sein wird, da Ergebnisindikatoren im Leistungsrahmen den Rechtsvorschriften (50) zufolge nur „gegebenenfalls“ zur Anwendung kommen. Die Kommission hat beschlossen, die potenzielle Verwendung von Ergebnisindikatoren auf den ESF zu beschränken. Sie begründet dies damit, dass EU-finanzierte Programme für sich genommen keinen ausreichenden Einfluss auf die Ergebniserzielung haben und dass zwischen der Verwendung der Mittel und der Erzielung der Ergebnisse eine beträchtliche Zeitspanne liegen kann (51).

3.65. Die fünf von uns untersuchten Programme (von denen vier den ESF betrafen) enthielten zwar Indikatoren, Etappenziele für das Jahr 2018 und Ziele für das Jahr 2023, Ergebnisindikatoren umfasste der Leistungsrahmen jedoch nicht. Die Leistungsüberprüfung wird sich bei den fünf untersuchten Programmen daher auf Input-Indikatoren (wie die Höhe der verausgabten öffentlichen Mittel) und Output-Indikatoren (wie die Anzahl der geförderten Begünstigten) stützen. Kasten 3.6 enthält weitere Beispiele für die Arten von Indikatoren, Etappenzielen und Zielen, die im Leistungsrahmen verwendet werden und somit ausschlaggebend dafür sein können, ob die Mitgliedstaaten Anspruch auf die leistungsgebundene Reserve haben. Die bei der Untersuchung der Programme erlangten Nachweise untermauern die von uns im Vorjahr getroffene Schlussfolgerung, dass die Auswirkungen der leistungsgebundenen Reserve unter dem Gesichtspunkt einer stärkeren Ergebnisausrichtung marginal bleiben dürften, weil es im Zeitraum 2014-2020 hinsichtlich der mit den EU-Mitteln erzielten Ergebnisse keine echten finanziellen Anreize oder Sanktionen gibt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) Die Bedingungen sind das Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens unter Beteiligung von Kommission, Rat und Parlament. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Ziel dieser Bestimmung dennoch erreicht wird.

3.64. Dies ist eine Angelegenheit, die ausschließlich den Leistungsrahmen betrifft. Die Gesamtleistungsüberwachung eines Programms beinhaltet Ergebnisindikatoren.

3.65. Die leistungsgebundene Reserve ist nur eines der Elemente, die einen verstärkten Fokus auf die Ergebnisse fördern.

Das Kernelement der Ergebnisorientierung ist die Interventionslogik, die in jedes Programm eingebettet und mit Output- und Ergebnisindikatoren verbunden ist.

Der Leistungsrahmen bietet einen Mechanismus für die Überwachung, ob die Umsetzung der Prioritäten nach Plan verläuft. Die leistungsgebundene Reserve bietet einen Anreiz, die Etappenziele zu erreichen, die notwendigerweise die Voraussetzung für das Erreichen der gewünschten Ergebnisse sind.

(49) Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 22 Absatz 7. Der Interne Auditdienst der Kommission gelangte in seinem Bericht von Oktober 2014, der Ergebnis seiner Überprüfung der Lückenanalyse zu dieser Verordnung war, zu einer ähnlichen Schlussfolgerung.

(50) Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Anhang II.

(51) Siehe Ziffer 10.15 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013; untermauert durch den an die Mitgliedstaaten gerichteten Leitfaden (*Guidance fiche — Performance framework review and reserve in 2014-2020*, Fassung 6 vom 4. März 2014, S. 7).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 3.6 — Beispiele für im Leistungsrahmen verwendete Indikatoren, Etappenziele und Ziele

Lettland: Multifondsprogramm ESF-EFRE-KF — Beschäftigung und Wachstum: verwendete Indikatoren

Von den in diesem Programm insgesamt vorgesehenen 46 Indikatoren sind 16 Input-Indikatoren und 30 Output-Indikatoren. Die 16 Input-Indikatoren lauten naturgemäß alle gleich: „Finanzielle Zuweisung“.

Deutschland: ELER — Sachsen-Anhalt: zwei typische Beispiele für Indikatoren mit Etappenzielen und Zielen

Beim Indikator „Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben“ sind als Ziel für 2023 135,7 Millionen Euro festgelegt, das Etappenziele für 2018 beträgt 31,1 Millionen Euro.

Beim Indikator „Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die an Risikomanagementprogrammen teilnehmen“ lautet das Ziel 113 landwirtschaftliche Betriebe, das Etappenziele für 2018 sind 20 % dieser Betriebe.

Frankreich: ESF — Elsass: typische Indikatoren mit Etappenzielen und Zielen

Von den in diesem Programm insgesamt vorgesehenen sechs Indikatoren sind drei Input-Indikatoren und drei Output-Indikatoren.

Beim Input-Indikator „Finanzielle Zuweisung“ sind als Ziel für 2023 35,4 Millionen Euro angegeben und als Etappenziele für 2018 11,8 Millionen Euro.

Beim Output-Indikator „Anzahl der unterstützten Arbeitslosen“ sind 4 067 Menschen das Ziel für 2023 und 2 324 Menschen das Etappenziele.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 3.6 — Beispiele für im Leistungsrahmen verwendete Indikatoren, Etappenziele und Ziele

Deutschland — ELER, Sachsen-Anhalt — Indikator „Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben“: Das Etappenziele für 2018 folgt der Regelung „n+2“, da die ELER-Zuweisung aus dem früheren Programmplanungszeitraum noch für Zahlungen für Vorgänge dieser Art bis Ende 2015 verfügbar ist (umgesetzt gemäß dem RDP 2007-2013). Dabei wird auch die Zeit berücksichtigt, die für die Verabschiedung des RDP und die Vorbereitung der internen Durchführungsleitlinien erforderlich ist.

TEIL 3 — LEISTUNGSBERICHTERSTATTUNG DER KOMMISSION

3.66. Dieser Teil des Kapitels betrifft die den Generaldirektionen (GD) der Kommission bereitgestellten internen Leitlinien, den Übergang vom alten (2007-2013) zum neuen (2014-2020) MFR und die Leistungsberichterstattung auf der Ebene der Generaldirektionen der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.67. Wir analysierten die Programmübersichten⁽⁵²⁾, die Managementpläne⁽⁵³⁾ und die Jährlichen Tätigkeitsberichte⁽⁵⁴⁾ von sechs Generaldirektionen⁽⁵⁵⁾ für das Jahr 2014. Grundlage dieser Analyse waren die in der Haushaltsordnung, in den Normen der Kommission für die interne Kontrolle sowie in den vom Generalsekretariat der Kommission und der Generaldirektion Haushalt (GD BUDG) herausgegebenen Anweisungen für die Ausarbeitung der Managementpläne und Jährlichen Tätigkeitsberichte niedergelegten Vorgaben. Nicht ausgabenbezogene Tätigkeiten wurden in der Analyse nicht berücksichtigt, weil die diesbezüglichen Vorgaben zurzeit überarbeitet werden.

Die auf zentraler Ebene bereitgestellten Orientierungshilfen wurden verbessert, doch sind nach wie vor Schwachstellen zu beheben

3.68. Um den Generaldirektionen die Ausarbeitung der Programmübersichten, Managementpläne und Jährlichen Tätigkeitsberichte zu erleichtern, stellen das Generalsekretariat und die GD BUDG ständige Anweisungen und zugehörige Leitlinien bereit. Wir stellten fest, dass diese Leitlinien mit der Zeit konkreter, kohärenter und verständlicher geworden sind⁽⁵⁶⁾. Dass die Generaldirektionen verpflichtet sind, in ihre Programmübersichten Angaben über den Beitrag von Ausgabenprogrammen zur Strategie Europa 2020 aufzunehmen (d. h., die Verbindung zu den entsprechenden Kernzielen und Leitinitiativen herzustellen), stellt eine Verbesserung dar. Unsere Untersuchung zeigte allerdings, dass die Informationen zu Europa 2020 in den nachfolgenden Phasen der Programmplanung (in den Managementplänen) und der Berichterstattung (in den Jährlichen Tätigkeitsberichten) nicht erscheinen.

3.68. Wie in den Syntheseberichten aus diesem und dem vorherigen Jahr sowie in den Antworten auf frühere Jahresberichte angegeben, hat die Kommission den Leistungsrahmen schrittweise weiterentwickelt und verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Bedeutung der Qualität der Ausgaben und des Mehrwerts des EU-Haushalts zu demonstrieren. Ab dem Rechtsrahmen für den neuen MFR, der darauf zugeschnitten ist, einen Beitrag zu Europa 2020 zu leisten und diesbezüglich strengere Überwachungs-, Evaluierungs- und Berichterstattungsvorkehrungen umfasst, hat die Kommission außerdem diesen Schwerpunkt auf der Leistung in ihre Strategieplanung und ihren Programmplanungszyklus aufgenommen, was sich auch in den auf zentraler Ebene bereitgestellten Orientierungshilfen widerspiegelt. Im Laufe des Lebenszyklus des aktuellen MFR stehen immer mehr Ergebnisse zur Verfügung, weswegen davon auszugehen ist, dass die Berichterstattung zu diesen Ergebnissen sich ebenfalls nach und nach stärker auf die strategischen Ziele der EU konzentriert.

⁽⁵²⁾ COM(2013) 450 final vom 28. Juni 2013, Entwurf des Gesamthaushaltspolans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014. Die Programmübersichten ersetzen bei der Begründung der in den Entwürfen der jährlichen Haushaltspoläne beantragten Mittel die bisherigen Tätigkeitsübersichten. Sie umfassen für jedes Ausgabenprogramm mit Indikatoren und Vorgaben versehene Ziele, die dann in den Managementplänen und Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen verwendet werden sollten.

⁽⁵³⁾ Jede GD erstellt jährliche Managementpläne, um ihre langfristige Strategie in allgemeine und spezifische Ziele zu übertragen und ihre Tätigkeiten im Hinblick auf die Verwirklichung dieser Ziele zu planen und zu verwalten.

⁽⁵⁴⁾ Ein Jährlicher Tätigkeitsbericht ist ein Managementbericht, in dem Rechenschaft über die Verwirklichung der zentralen politischen Ziele und über die Kerntätigkeiten abgelegt wird. Für dieses Kapitel untersuchen wir Teil 1 der Jährlichen Tätigkeitsberichte über die erzielten Ergebnisse sowie über das Ausmaß, in dem die Ergebnisse die angestrebten Auswirkungen hatten.

⁽⁵⁵⁾ GD AGRI, GD DEVCO, GD EMPL, GD Unternehmen und Industrie (GD ENTR) — nunmehr GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW) —, GD Umwelt (GD ENV) und GD REGIO.

⁽⁵⁶⁾ Die diesbezüglichen Rückmeldungen der operativen Generaldirektionen im Rahmen einer im August 2014 von den zentralen Dienststellen durchgeführten Erhebung waren größtenteils positiv.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.69. Obwohl 2014 ein neuer MFR-Zeitraum begonnen hat, betrifft ein wesentlicher Teil der Ausgaben bis 2016 noch den vorangegangenen MFR. Die Leistungsberichterstattung muss daher sowohl den alten als auch den neuen MFR abdecken. In den Berichten der sechs von uns betrachteten Generaldirektionen war der Übergang vom alten zum neuen MFR nicht klar dargestellt. Oft konnte nicht ermittelt werden, welche Ziele und Vorgaben des alten MFR beibehalten oder aktualisiert und welche nicht weitergeführt werden. Da Vergleichsinformationen fehlen, besteht das Risiko, dass die Erreichung früherer Ziele und Vorgaben nicht bewertet werden kann.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.69. In den Orientierungshilfen zu den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2014 wurde ein besonderes Augenmerk auf die Berichterstattung über fortgesetzte oder beendete Programme gelegt. In einigen Fällen hat auch möglicherweise der Gesetzgeber entschieden, den Schwerpunkt bestimmter Programme zu verschieben oder andere nicht fortzuführen.

Im Fall der GD EMPL wurden die Ziele für den Zeitraum 2007-2013 von einem einzigen Ziel abgelöst, nämlich der Fortsetzung der wirksamen Durchführung der Programme aus dem Zeitraum 2007-2013, womit in der Tat nur 2 Indikatoren verbunden sind. Diese Entscheidung wurde bewusst getroffen, um den Bericht knapp und managementorientiert zu halten, d. h. die Tätigkeiten der GD in den drei Zeiträumen (Vorbereitung 2014-2020, Abschluss der Durchführung 2007-2013, Abschluss 2000-2006) darzulegen.

Im Fall der GD REGIO, und seit Einführung des Managementplans 2014, sind alle Indikatoren im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen nach dem Programmplanungszeitraum kategorisiert, zu dem sie gehören⁽⁵⁾. Darauf hinaus sind die Leistungsinformationen so strukturiert, dass die Errungenschaften aus den Zeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 unterschieden werden können. Dies konnte im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 noch nicht berücksichtigt werden, da im Zusammenhang mit den neuen operationellen Programmen noch keine Leistungsinformationen verfügbar waren.

3.70. Im Kontext der GAP-Reform im Jahr 2013 hat die GD AGRI einen Überwachungs- und Bewertungsrahmen für die gesamte GAP erarbeitet. Angesichts der Tatsache, dass die ökologische/biologische Landwirtschaft als dem Klima und der Umwelt zuträglich gelten und ökologische/biologische Landwirte Anspruch auf entsprechende Zahlungen haben, wurden die diesbezüglichen Indikatoren angepasst.

3.70. Eines der spezifischen Ziele der GD AGRI im alten MFR lautete beispielsweise „Förderung der ökologischen/biologischen Erzeugung und Entwicklung des Marktes für ökologische/biologische Erzeugnisse in der EU“. Obwohl die GD AGRI nach wie vor im Bereich der ökologischen Landwirtschaft aktiv ist, erscheint dieses Ziel nicht länger in den Managementberichten. Der zugehörige Indikator bleibt zwar bestehen, doch ist ein Vergleich mit dem vorangegangenen MFR nicht möglich. Die GD AGRI macht zwar weiterhin Angaben zum Indikator „Ökologisch/biologisch bewirtschaftete Fläche insgesamt“, doch die Definition dieses Indikators hat sich geändert (von „ökologisch/biologisch bewirtschaftete Fläche insgesamt“ in „EU-geförderte ökologisch/biologisch bewirtschaftete Fläche insgesamt“).

⁽⁵⁾ „2007-2013 Indicators discontinued in 2014-2020“ (Indikatoren aus dem Zeitraum 2007-2013, die 2014-2020 nicht fortgeführt wurden); „Indicators common to both 2007-2013 and 2014-2020 programming periods“ (Indikatoren, die sowohl im Zeitraum 2007-2013 als auch im Zeitraum 2014-2020 verwendet werden) und „2014-2020 Indicators for which no exploitable data are available from 2007-2013“ (Indikatoren für den Zeitraum 2014-2020, zu denen keine brauchbaren Daten aus dem Zeitraum 2007-2013 verfügbar sind).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Leistungsplanung und -berichterstattung auf der Ebene der Generaldirektionen können weiter verbessert werden

Die Ziele der Generaldirektionen eignen sich nicht für Managementzwecke

3.71. Gemäß den Anweisungen der Kommission für die Ausarbeitung der Managementpläne 2014 sollten die Generaldirektionen allgemeine Ziele, die mit Wirkungsindikatoren (langfristig) verbunden sind, und spezifische Ziele, die mit Ergebnisindikatoren (kurz-/mittelfristig) verbunden sind, definieren. Im Einklang mit der Haushaltsordnung sollten die Ziele der Generaldirektionen SMART (konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen) sein (57).

3.72. In Übereinstimmung mit unseren in Vorjahren im Zusammenhang mit anderen Generaldirektionen vorgebrachten Bemerkungen stellten wir bei allen sechs geprüften Generaldirektionen fest, dass viele der in ihren Managementplänen und Jährlichen Tätigkeitsberichten aufgeführten (allgemeinen und spezifischen) Ziele direkt aus politischen Dokumenten oder Legislativdokumenten übernommen, jedoch nicht in eher operative Ziele übertragen wurden. Sie waren somit zu allgemein gehalten, um als Managementinstrumente dienen zu können (siehe Kasten 3.7).

Kasten 3.7 — Beispiele für von der Kommission als „spezifisch“ definierte Ziele, die sich nicht für Managementzwecke eignen

GD DEVCO: „Unterstützung der Demokratie“ ist als spezifisches Ziel festgelegt. Es ist nicht als Ziel formuliert und gibt nicht vor, was erreicht werden soll.

GD ENTR: Beim Ziel „Förderung des Unternehmertums und der unternehmerischen Kultur“ werden die durchzuführenden Tätigkeiten und das, was damit erreicht werden soll, nicht genau angegeben.

3.72. Die (allgemeinen und spezifischen) Ziele, die in den politischen Dokumenten oder Legislativdokumenten festgehalten sind, entsprechen der politischen Realität, in der die Kommission agiert. Die Kommission muss außerdem für Management und Berichterstattung auf die Grundlage der Ziele und Indikatoren zurückgreifen, die von der Gesetzgebungsinstanz definiert wurden.

Kasten 3.7 — Beispiele für von der Kommission als „spezifisch“ definierte Ziele, die sich nicht für Managementzwecke eignen

GD DEVCO: Die Unterstützung der Demokratie ist ein allgemeines, zu Recht gestecktes politisches Ziel. Dabei handelt es sich um einen langfristigen Prozess, der insbesondere auf die politische Entwicklung in den Zielländern empfindlich reagiert. Dies heißt jedoch nicht, dass die Unterstützung der Demokratie an sich nicht als sinnvolles Ziel betrachtet werden kann. In vielen Fällen sollte eher die Frage gestellt werden: Wie sehr hätte sich die Situation verschlechtert, hätte die Kommission nicht die pro-demokratischen Akteure und die demokratischen Prozesse in einem bestimmten Land unterstützt?

GD ENTR: In Übereinstimmung mit der Praxis der Kommission stammen dieses spezifische Ziel und die beiden zugehörigen Indikatoren aus der Rechtsgrundlage des COSME-Programms (6). Die Kommission ist der Auffassung, dass dieses spezifische Ziel angemessen festgelegt ist, da die Managementpläne und die jährlichen Tätigkeitsberichte der GD Indikatoren, Outputs und Erläuterungen enthalten.

(57) Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012, Artikel 30 Absatz 3.

(6) Siehe die Indikatoren und Zielvorgaben des COSME-Programms im Anhang. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=i=CELEX:32013R1287&from=DE>

BEMERKUNGEN DES HOFES

GD REGIO: Das Ziel „Unterstützung politischer Reformen“ ist nicht messbar, da der Betrag der bereitzustellenden Unterstützung nicht quantifiziert ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

GD REGIO: Wie schon vorstehend in Bezug auf Ziffer 3.72 erläutert, sind die Ziele in den Programmübersichten, Managementplänen und Jährlichen Tätigkeitsberichten den Rechtsgrundlagen entnommen. Im Einklang mit der Praxis der Kommission entspricht dieses spezifische Ziel der Rechtsgrundlage für IPA II⁽⁷⁾.

3.73. Von den insgesamt untersuchten 34 spezifischen Zielen erfüllten lediglich zwei alle SMART-Kriterien. Dieses Ergebnis deckt sich mit unseren in früheren Berichten getroffenen Feststellungen. Die untersuchten Ziele waren zwar sachgerecht für den Politikbereich, in dem die Generaldirektionen tätig sind, doch messen die dem Ziel zugeordneten Indikatoren in vielen Fällen nicht umfassend alle Aspekte auf der geeigneten Ebene.

Anhaltende Probleme bei den Indikatoren für die Leistungsüberwachung

3.74. Die Wahl der Indikatoren sollte auf Aspekten wie Relevanz, Messbarkeit und Verfügbarkeit zeitnaher und zuverlässiger Leistungsdaten beruhen. Die Indikatoren sollten so weit wie möglich die RACER-Kriterien⁽⁵⁸⁾ erfüllen. Indikatoren, die Ergebnisse messen, auf die die Generaldirektionen nur begrenzten Einfluss haben, sollten durch andere Indikatoren ergänzt werden, die die Tätigkeiten der Generaldirektionen direkt messen.

3.75. Alle sechs Generaldirektionen legten mindestens einen Leistungsindikator pro Ziel fest, der dem Management dabei helfen soll, die Fortschritte zu überwachen und zu bewerten und darüber Bericht zu erstatten. Von den von uns untersuchten 98 Indikatoren dieser Generaldirektionen erfüllten 34 alle RACER-Kriterien. Dies stellt gegenüber unseren in früheren Berichten getroffenen Feststellungen eine Verbesserung dar. Allerdings ermittelten wir, wie in den vorangegangenen Jahren, erneut Mängel bei den verwendeten Indikatoren (siehe Kasten 3.8).

3.74. In Übereinstimmung mit der Antwort auf Ziffer 3.72 bilden die Ziele und Indikatoren, die gesetzlich festgelegt sind, die Grundlage für die Berichterstattung der Kommission. Nicht alle diese Indikatoren würden die RACER-Kriterien erfüllen.

3.75. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Relevant, accepted, credible, easy and robust (zutreffend, akzeptiert, glaubwürdig, einfach und stabil): Part III: Annexes to impact assessment guidelines (Teil III: Anhänge zum Leitfaden zur Folgenabschätzung, Europäische Kommission, 15. Januar 2009 — http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA II).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 3.8 — Beispiele für Probleme bei Indikatoren

- a) Indikatoren, die von der Generaldirektion nicht beeinflusst werden konnten

GD ENV: „Gesamtabfallaufkommen“ — Auf diesen Indikator wirken sich viele Faktoren aus, wie Verbrauchergewohnheiten und Industrienormen. Einige davon entziehen sich dem Einfluss der GD ENV.

- b) Indikatoren, bei denen die Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Daten fraglich war

GD AGRI: „Unterstützung der lokalen Erzeugung zur Erhaltung/Entwicklung der landwirtschaftlichen Erzeugung“ — Die Daten für diesen Indikator werden den jährlichen Durchführungsberichten der Mitgliedstaaten entnommen. Die Kommission ermittelte allerdings Unzulänglichkeiten in der Qualität der übermittelten Daten und gelangte zu der Schlussfolgerung, dass dieser Indikator mit gebührender Vorsicht zu bewerten ist⁽⁵⁹⁾.

- c) Als Ergebnisindikatoren dargestellte Indikatoren, die eigentlich outputorientiert waren

GD EMPL: „Anzahl der Personen, die mit Mitteln des Fonds unterstützt werden“ — Dieser Indikator misst die Zahl der Begünstigten und nicht die durch die bereitgestellte Unterstützung erzielten Verbesserungen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 3.8 — Beispiele für Probleme bei Indikatoren

- a) GD ENV: Auch wenn eine positive Tendenz des Indikators „Gesamtabfallaufkommen“ auch von Faktoren abhängt, die sich dem Einfluss der Kommission entziehen, beinhalten mehrere Richtlinien verbindliche Ziele in Bezug auf Recycling und Abfallvermeidung.

- b) GD AGRI: Grundsätzlich sollten Indikatoren nicht überbewertet werden, und ihre Qualität ist immer im Verhältnis zur geplanten Verwendung zu beurteilen. Die Kommission hat bereits gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Überlegungen zur Verbesserung des Indikators und der Qualität der bereitgestellten Daten angestellt.

- c) GD EMPL: Dieser Indikator entspricht den Zielen des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, mit dem die schlimmsten Formen der Armut bekämpft und die relative Position der Betroffenen verbessert werden soll (d. h., dass ihnen aus der Armut geholfen wird). In der anschließend erlassenen Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1255/2014, die eine Liste gemeinsamer Input-, Output- und Ergebnisindikatoren umfasst, ist dieser Indikator als Ergebnisindikator eingestuft.

Die Anzahl der Personen, die mit Mitteln unterstützt werden, bietet bereits einen Anhaltspunkt für den Beitrag des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen zur Linderung von Nahrungsmittelangst und erheblicher materieller Entbehrung. Die Art des Fonds lässt es nicht (oder nicht auf kostenwirksame Weise) zu, Informationen über „die durch die bereitgestellte Unterstützung erzielten Verbesserungen“ bereitzustellen. Diese Verbesserungen wären Folgen der geleisteten Unterstützung, die über den überwachenden Charakter der Indikatoren hinausgehen.

⁽⁵⁹⁾ Siehe Managementplan 2014 der GD AGRI, S. 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

BEMERKUNGEN DES HOFES

TEIL 4 — ERGEBNISSE UNSERER WIRTSCHAFTLICHKEITSPRÜFUNGEN

3.76. In unseren Sonderberichten wird die Frage untersucht, ob die Ausgaben der EU nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung ausgeführt werden. Bei der Auswahl der Themen unserer Sonderberichte (die spezifische Haushaltsbereiche oder Managementfragen betreffen) verfolgen wir das Ziel, maximale Wirkung zu erreichen, wobei wir uns auf verschiedene Kriterien, wie Höhe der betroffenen Einnahmen oder Ausgaben, Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und Ausmaß des Interesses der betroffenen Kreise, stützen. Im Jahr 2014 haben wir 24 Sonderberichte angenommen⁽⁶⁰⁾, die in **Anhang 3.1** aufgeführt sind.

3.77. Mit jedem Sonderbericht wird wesentlich dazu beigetragen, die geprüften Stellen für ihre Verwaltung von EU-Mitteln in die Pflicht zu nehmen und dabei zu unterstützen, es in Zukunft besser zu machen. Die Sonderberichte decken insgesamt den ganzen Managementzyklus von der Konzeption bis hin zur Evaluierung ab. Sie enthalten daher in vielen Fällen Informationen dazu, inwieweit die EU-Finanzierung zu greifbaren Ergebnissen geführt hat. Unser jährlicher Tätigkeitsbericht⁽⁶¹⁾ enthält knappe Zusammenfassungen der Sonderberichte des Jahres 2014, die nach Rubriken des MFR 2014-2020 gegliedert sind.

3.78. In unseren früheren Jahresberichten haben wir aus dem gesamten Spektrum der im jeweiligen Jahr angenommenen Sonderberichte eine begrenzte Anzahl von Themen herausgegriffen, die als besonders relevant erachtet wurden⁽⁶²⁾. In diesem Jahresbericht beleuchten wir, ob in den untersuchten Bereichen der Schwerpunkt auf den Ergebnissen lag und ob Projekte ausgewählt wurden, die einen optimalen Mitteleinsatz versprachen.

⁽⁶⁰⁾ Angenommen heißt zur Veröffentlichung freigegeben.

⁽⁶¹⁾ Siehe den jährlichen Tätigkeitsbericht des Hofes für 2014, S. 17-32 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 handelte es sich dabei um Bedarfsanalyse, Konzeption sowie EU-Mehrwert; im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 waren es die Themen Ziele und Indikatoren, Leistungsdaten und Nachhaltigkeit der mit EU-Mitteln finanzierten Projekte; im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 betrachteten wir EU-Mehrwert und Mitnahmeeffekte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Wir stellten eine unzureichende Ergebnisausrichtung fest

3.79. In den Ziffern 3.57-3.60 haben wir die unzureichende Ergebnisausrichtung in den Partnerschaftsvereinbarungen analysiert. Die Bedeutung dieses Problems wurde auch in unserer 2014 veröffentlichten Landscape-Analyse zu den Risiken für das EU-Finanzmanagement thematisiert⁽⁶³⁾. Wir haben darin festgestellt, dass ein Mangel an Informationen über das mit den Finanzmitteln tatsächlich Erreichte einer der Gründe für ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis sein kann (Ziffer 25 Buchstabe l). In der Analyse wurde die Einrichtung eines robusten Leistungsmanagementsystems mit klar definierten und allgemein angewendeten Leistungsindikatoren, die auf Outputs, Wirkungen und Auswirkungen ausgerichtet sind, gefordert⁽⁶⁴⁾.

3.80. Wir gelangten beispielsweise zu der Schlussfolgerung, dass die von EuropeAid verwendeten Monitoring- und Evaluierungssysteme keine angemessenen Informationen zu den erzielten Ergebnissen liefern. Wie in dem Bericht festgestellt, haben wir diese Schwachstelle nicht zum ersten Mal aufgezeigt⁽⁶⁵⁾.

3.81. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung gelangten wir im Sonderbericht über den Außengrenzenfonds, wo Mängel in den Überwachungs- und Abschlussberichten, IT-Systemen und Ex-post-Bewertungen bedeuteten, dass das Erreichen von Ergebnissen von den zuständigen Behörden entweder überhaupt nicht oder nur unzureichend überwacht wurde. Infolgedessen war es weder uns noch den Mitgliedstaaten oder der Kommission möglich, zu bewerten, inwieweit der Fonds zur Verwirklichung seiner eigenen Prioritäten beigetragen hat⁽⁶⁶⁾.

3.80. Die in früheren Berichten genannte Schwachstelle betraf nicht die Bewertung, sondern das Berichterstattungssystem von EuropeAid. Dieses habe nicht ausreichend Informationen zu Ergebnissen geboten und sich eher auf die umgesetzten Aktivitäten konzentriert als auf politische Ergebnisse.

3.81. Der Rechtsrahmen 2014-2020 für den Fonds für innere Sicherheit (der Nachfolger des Außengrenzenfonds) ging auf die meisten Bedenken ein, die im Bericht des ECA geäußert wurden. Insbesondere umfasst er einen verstärkten Berichterstattungs- und Überwachungsrahmen auf der Grundlage eines Systems gemeinsamer Indikatoren sowie eines speziellen elektronischen Systems, des SFC2014. Mit dem neuen Durchführungsrahmen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, jährlich über die mit den Fonds erzielten Ergebnisse Bericht zu erstatten.

⁽⁶³⁾ Siehe „EU-Gelder optimal verwenden: Eine Landscape-Analyse zu den Risiken für das EU-Finanzmanagement“ vom 25. November 2014 (<http://eca.europa.eu>). Dies war eine von zwei entsprechenden Analysen, die wir 2014 veröffentlicht haben; die zweite betraf das Thema „Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: Eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle“ vom 10. September 2014 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Siehe „EU-Gelder optimal verwenden: Eine Landscape-Analyse zu den Risiken für das EU-Finanzmanagement“, Ziffer 25 Buchstabe l und Ziffer 54 Buchstabe c (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Sonderbericht Nr. 18/2014 „Bei EuropeAid für die Evaluierung und das ergebnisorientierte Monitoring eingerichtete Systeme“, Ziffern 69 und 51-52 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Sonderbericht Nr. 15/2014 „Der Außengrenzenfonds trug zu mehr finanzieller Solidarität bei, allerdings muss die Ergebnismessung verbessert und zusätzlicher EU-Mehrwert geschaffen werden“, Ziffern 76 und 77 (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.82. In unserem Sonderbericht über die Wirksamkeit der Kombination von Finanzhilfen aus regionalen Investitionsfazilitäten mit von Finanzinstitutionen gewährten Darlehen kamen wir zu dem Schluss, dass die potenziellen Vorteile der Mischfinanzierung aufgrund von Mängeln in deren Verwaltung durch die Kommission nicht vollständig ausgeschöpft worden waren. Wir empfahlen der Kommission, einen mit Indikatoren für die Weiterverfolgung der Auswirkungen von EU-Finanzhilfen ausgestatteten Rahmen zur Messung von Ergebnissen einzuführen und den EU-Delegationen klare Anweisungen in Bezug auf deren Rolle bei der Überwachung der EU-Unterstützung im Rahmen der durch Mischfinanzierung geförderten Projekte an die Hand zu geben (67).

Die Projekte mit den wahrscheinlich größten Auswirkungen wurden nicht immer ausgewählt

3.83. In unserem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 haben wir auf das Problem hingewiesen, dass das Prinzip des *use it or lose it*, also des Verfalls der Mittel bei Nichtnutzung, dazu führt, dass die Ausschöpfung der verfügbaren EU-Mittel für die Mitgliedstaaten bei der Auswahl der zu finanzierenden Projekte überragende Bedeutung erhalten kann (68). Diese Tendenz wurde in einer Reihe von Sonderberichten des Jahres 2014 weiter veranschaulicht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.82. Die Kommission merkt an, dass die im Bericht enthaltenen Empfehlungen dem kürzlich vorgenommenen Reformprozess der regionalen Einrichtungen, der vorgenommenen technischen Arbeit und den von der EU-Plattform für die Mischfinanzierung in der externen Zusammenarbeit vorgestellten Schlussfolgerungen Rechnung tragen.

Der Rahmen zur Ergebnismessung wurde bereits eingerichtet und in die Antragsformulare und die zugehörigen Leitlinien aufgenommen.

Ein Handbuch zur Mischfinanzierung wird derzeit erarbeitet. Darin werden die wesentlichen Merkmale, Modalitäten und operativen Aspekte (einschließlich der Überwachung) der Mischfinanzierung zusammenfassend dargestellt. Es bietet eine allgemeine Orientierungshilfe zur Mischfinanzierung, u. a. für EU-Delegationen.

3.83. Gemäß dem Rechtsrahmen 2014-2020 muss nun der Beitrag einer Maßnahme zu den erwarteten Ergebnissen einer Prioritätsachse in die Auswahlkriterien aufgenommen werden.

(67) Sonderbericht Nr. 16/2014 „Wirksamkeit der Kombination von Finanzhilfen aus regionalen Investitionsfazilitäten mit von Finanzinstitutionen gewährten Darlehen (Mischfinanzierung) zur Unterstützung der EU-Außenpolitik“, Ziffern 53 und 59 (<http://eca.europa.eu>).

(68) Siehe Ziffer 10.57 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.84. Die Mitgliedstaaten können Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für die Finanzierung von Gründerzentren heranziehen, um das Wachstum kleiner und mittlerer Unternehmen zu fördern. In unserem Sonderbericht zu diesem Thema stellten wir fest, dass unzulängliche Auswahlkriterien und fehlende Entwicklungsziele für die angesiedelten Unternehmen negative Auswirkungen auf die Wirksamkeit der geprüften Gründerzentren hatten und die Gesamteffizienz ihrer gründungsbezogenen Tätigkeit beeinträchtigten. Beim Verfahren zur Auswahl der kofinanzierten Gründerzentren wurden einige Aspekte, die für die Tätigkeit der Gründerzentren entscheidend sind, etwa Qualifikationen der Mitarbeiter, Umfang und Relevanz der Dienstleistungen sowie finanzielle Nachhaltigkeit, nicht gebührend berücksichtigt⁽⁶⁹⁾.

3.85. Unsere Prüfung der aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF) bereitgestellten Unterstützung für die Aquakultur ergab, dass bei den in den Mitgliedstaaten geprüften Projekten die Auswahl häufig zu wünschen übrig ließ. So waren einige Projekte bereits abgeschlossen, als die Beihilfeentscheidung getroffen wurde; in einigen Ländern überstieg das für Maßnahmen zur Unterstützung der Aquakultur verfügbare Budget den Gesamtwert der eingegangenen Anträge, weshalb allen Projekten, die die grundlegenden Förderfähigkeitskriterien erfüllten, Finanzmittel zugewiesen wurden; in einem Land wurden Projekte nach dem Windhundverfahren genehmigt mit dem Ergebnis, dass zu einem späteren Zeitpunkt des Programmplanungszeitraums eingereichte Projektvorschläge generell abgelehnt wurden, da das Budget erschöpft war⁽⁷⁰⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.84. Die Kommission begrüßt die Schlussfolgerung des Rechnungshofs bezüglich des finanziellen Beitrags des EFRE zur Schaffung einer Geschäftsinfrastruktur.

Die Kommission hält fest, dass die Einstufung der Leistung der geprüften Gründerzentren als mäßig auf den Vergleich der Ergebnisse dieser erst kürzlich eingeführten Gründerzentren mit den durch etablierte, ausgereifte Gründerzentren gesetzten Benchmarks zurückzuführen ist. Insbesondere in den Mitgliedstaaten, die der EU ab 2004 beigetreten sind, war diese Art von Geschäftsstruktur vorher nicht vorhanden und befindet sich derzeit noch im Aufbau (auch mit Hilfe von Mitteln aus den Strukturfonds). Daher konnten nicht viele Erfahrungen gesammelt werden, und es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um besser zu verstehen, wie diese Infrastrukturen wirksam genutzt werden können, um neue Geschäftsideen oder Unternehmensgründungen angemessen zu unterstützen.

Darüber hinaus fallen die Projektbeurteilung und das Auswahlverfahren unter dem Rechtsrahmen 2007-2013 in den Zuständigkeitsbereich der nationalen Behörden, der Verwaltungsbehörden und des Monitoringausschusses, wobei die Kommission bei Letzterem nur eine beratende Rolle einnimmt. Gemäß dem Rechtsrahmen 2014-2020 muss nun der Beitrag einer Maßnahme zu den erwarteten Ergebnissen einer Prioritätsachse in die Auswahlkriterien aufgenommen werden.

3.85. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung obliegt die Auswahl und Gewährung von Unterstützung für Projekte den Mitgliedstaaten, die dafür Sorge tragen müssen, dass die ausgewählten Projekte einen Mehrwert aufweisen.

Im Einklang mit der allgemeinen Entwicklung der ESI-Fonds haben die beiden gesetzgebenden Organe und die Kommission die Überwachungs- und Evaluierungssysteme deutlich verstärkt, um die Ergebnisorientierung des EMFF zu fördern.

Darüber hinaus wird die Kommission die Mitgliedstaaten darin bestärken, angemessene Auswahlkriterien für ihre Aquakulturprojekte für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 anzuwenden.

⁽⁶⁹⁾ Sonderbericht Nr. 7/2014 „War der EFRE bei der Unterstützung der Entwicklung von Gründerzentren erfolgreich?“, Ziffer 58 und Ziffer V der Zusammenfassung (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Sonderbericht Nr. 10/2014 „Wirksamkeit der aus dem Europäischen Fischereifonds bereitgestellten Unterstützung für die Aquakultur“, Ziffer 62 und Kasten 8 (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.86. Die potenziellen Auswirkungen einer unzulänglichen Projektauswahl wurden in unserem Sonderbericht über EU-finanzierte Flughafeninfrastrukturen veranschaulicht. Die Notwendigkeit dieser Investitionen konnte nur bei etwa der Hälfte der geprüften Projekte nachgewiesen werden; rund ein Drittel der untersuchten Flughäfen war nicht rentabel und von Schließung bedroht, sofern sie nicht kontinuierlich mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden. Unser generelles Fazit lautete, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei den EU-finanzierten Investitionen nicht stimmte (71).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.86. Unter dem Rechtsrahmen 2007-2013 konnte die Kommission Flughafeninfrastrukturprojekte nur dann direkt beurteilen und genehmigen, wenn es sich um Großprojekte handelte. Bei der Prüfung der 17 eingegangenen Großprojekte richtete die Kommission ihr Augenmerk gezielt auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis, in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Bedarfsanalyse und die finanzielle Nachhaltigkeit der Infrastruktur. So legte die Kommission beispielsweise nationalen Behörden dringend nahe, bestimmte Projekte (8) aufgrund von unzureichendem Bedarf und Bedenken hinsichtlich der finanziellen Nachhaltigkeit dieser Flughäfen aufzugeben.

Dass aus den Erfahrungen der Vergangenheit bereits wichtige Erkenntnisse gezogen wurden, zeigt sich an dem vollkommen andersartigen Ansatz, der für den Zeitraum 2014-2020 verfolgt wird (9). Außerdem hat die Kommission delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte zu Großprojekten verabschiedet, mit denen der Qualitätskontrollprozess und die Qualitätselemente der Kosten-Nutzen-Analyse, die für alle Großprojekte gelten, weiter verbessert wurden.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung für 2014

3.87. Die für die Strategie der EU und ihren Haushaltszyklus maßgeblichen Zeiträume (im ersten Fall zehn, im zweiten Fall sieben Jahre) sind nicht identisch. Da es sehr schwierig ist, die dem Haushalt zugrunde liegenden Berichtsverfahren während des Geltungszeitraums zu ändern, kann die Kommission folglich den Beitrag des EU-Haushalts zur Strategie Europa 2020 in der ersten Hälfte des Strategiezeitraums nur bedingt überwachen (siehe Ziffern 3.7-3.12).

3.88. Die Strategie Europa 2020 ist eine langfristige, umfassende Strategie, die von allen 28 Mitgliedstaaten sowie von der EU akzeptiert werden muss. Ihre Hauptziele — „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ — waren daher zwangsläufig übergeordnete Ziele. Neben diesen politischen Zielsetzungen hat die Strategie eine komplexe Gliederung mit fünf Kernzielen, sieben Leitinitiativen sowie (für die ESI-Fonds) elf thematischen Zielen. Allerdings sind diese verschiedenen Teilebenen — einzeln oder in der Gesamtheit — nicht darauf ausgelegt, die politischen Zielsetzungen der Strategie Europa 2020 in zweckmäßige operative Ziele zu übertragen (siehe Ziffern 3.13-3.25).

3.87. Siehe Antworten der Kommission auf Ziffer 3.7 bis Ziffer 3.12.

3.88. Die Umsetzung der Ziele von Europa 2020 und der 11 thematischen Zielen in nützliche operative Ziele erfolgt auf Programmebene. Darüber hinaus werden Schätzungen zu den Ergebnissen der ESI-Fonds auf der Grundlage von Modellkonzepten vorgenommen. Die entsprechende Berichterstattung erfolgt z. B. in den Kohäsionsberichten (die gemäß den Verträgen alle drei Jahre zu veröffentlichen sind).

(71) Sonderbericht Nr. 21/2014 „EU-finanzierte Flughafeninfrastrukturen: ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis“, Ziffern 68-70 (<http://eca.europa.eu>).

(8) Es handelte sich z. B. um die Flughäfen Kielce und Białystok.

(9) So wurden beispielsweise Verkehrspläne auf regionaler oder nationaler Ebene als Ex-ante-Konditionalität definiert, Investitionen wurden auf die Verbesserung der Umweltleistung oder von Sicherheitsmerkmalen der Infrastrukturen begrenzt, und der Schwerpunkt der Verhandlungen zu den ESI-Fonds-Programmen 2014-2020 zu Flughäfen wurde auf das elementare TEN-V gelegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.89. Die Kommission hat bislang eingeschränkt über den Beitrag des EU-Haushalts zu den Zielen der Strategie Europa 2020 berichtet, u. a., weil qualitativ gute Informationen fehlen. Dass Kommission und Mitgliedstaaten sich mit den Zielen und Ergebnissen der Strategie identifizieren, ist eine Grundvoraussetzung für ein solides Überwachungs- und Berichterstattungssystem (siehe Ziffern 3.26-3.34).

3.90. Die Zusammenführung der fünf ESI-Fonds in einer Dachverordnung und einer Partnerschaftsvereinbarung je Mitgliedstaat bietet potenzielle Vorteile in Bezug auf die Kohärenz der EU-Maßnahmen. Diese potenziellen Vorteile wurden jedoch nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Auf der Ebene der Fonds und somit auf der Ebene der Programme gelten nach wie vor unterschiedliche Vorschriften. Die wenigen Beispiele für Komplementarität und Synergie in den untersuchten Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen waren oberflächlich (siehe Ziffern 3.39-3.43).

3.91. Die übergeordneten Ziele der Strategie Europa 2020 werden in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen nicht systematisch in operative Vorgaben übertragen, und gemäß den Rechtsvorschriften müssen der ELER und der EMFF nicht an thematischen Zielen ausgerichtet werden. Es wird für die Kommission daher sehr schwierig sein, für eine kohärente Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf die thematischen Ziele für alle fünf ESI-Fonds und somit in Bezug auf den Beitrag dieser Fonds zur Strategie Europa 2020 zu sorgen (siehe Ziffern 3.44-3.48).

3.92. Die Festlegung einer Reihe gemeinsamer Indikatoren in den Verordnungen ist ein begrüßenswerter Versuch, in allen Mitgliedstaaten kohärente Daten zu generieren, die dann aggregiert werden können, um die Leistung zu beurteilen und auf EU-Ebene über die Strategie Europa 2020 zu berichten. Den Rechtsvorschriften zufolge müssen die Mitgliedstaaten keine gemeinsamen Indikatoren in die Programme aufnehmen⁽⁷²⁾. Mit Ausnahme von zwei Fonds (EFRE und KF) werden die gemeinsamen Indikatoren nicht für die verschiedenen Fonds angewendet. Echte Ergebnisindikatoren gibt es lediglich bei zwei der fünf ESI-Fonds. Etappenziele bestehen nur für den Leistungsrahmen, und die Ziele sind bisweilen nicht ehrgeizig genug. Dadurch wird es schwierig sein, über den Beitrag der ESI-Fonds zur Strategie Europa 2020 zu berichten (siehe Ziffern 3.49-3.56).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.89. Die Finanzierungsprogramme für den Zeitraum 2007-2013 waren nicht speziell darauf ausgerichtet, zu Europa 2020 beizutragen. Im Hinblick auf die Programme für den Zeitraum 2014-2020 wird eine verbindliche Berichterstattung strukturierter Daten eine fundierte Überwachung und Berichterstattung zum Beitrag des EU-Haushalts zu den Zielen von Europa 2020 ermöglichen. Unterstützt wird dies ferner durch Evaluierungen.

Im Hinblick auf die Identifikation mit den Ergebnissen, auf die bereits in Ziffer 3.33 Bezug genommen wurde, weist die Kommission erneut darauf hin, dass zwischen der direkten Verantwortung für die Verwaltung der Finanzierungsprogramme und den Erfolgen bzw. der Wirkung der Finanzierungsprogramme, die auch in den Zuständigkeitsbereich der beiden gesetzgebenden Organe und der Mitgliedstaaten fallen, unterschieden werden muss. Der Gesamterfolg der Programme hängt darüber hinaus von verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren externer Art ab.

3.91. Die Kommission wird in der Lage sein, mit Hilfe des Berichts nach Artikel 16 unter Verwendung der gemeinsamen Indikatoren über die erwarteten Ergebnisse bezüglich des Ziels „Wachstum und Beschäftigung“, die durch die Mittel der ESI-Fonds erreicht wurden, bis Ende 2015 zu berichten. Ab 2016 erstattet die Kommission dem Rat und dem Parlament jedes Jahr Bericht über die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele in den Programmen.

Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 3.45.

3.92. Können gemeinsame Output-Indikatoren verwendet werden (d. h., wenn sie relevant sind), schreibt die Verordnung vor, dass sie zu verwenden sind, und die Kommission hat in den Verhandlungen darauf bestanden. Die Kommission sieht nur eine sehr geringe Möglichkeit, für die übrigen Fonds gemeinsame Indikatoren zu verwenden, da die Fonds unterschiedliche Ziele verfolgen und unterschiedliche Arten von Investitionen unterstützen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die verbindliche Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten in den Jahren 2017 und 2019 eine Berichterstattung über den Beitrag der ESI-Fonds zu Europa 2020 ermöglichen wird.

⁽⁷²⁾ Mit Ausnahme der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und des ELER.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.93. Unsere Untersuchung von Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen hat gezeigt, dass die zu erzielenden Ergebnisse inzwischen genauer angegeben werden, insbesondere in den Programmen. Die Ergebnisausrichtung muss jedoch vor allem in den Partnerschaftsvereinbarungen weiter verbessert werden (siehe Ziffern 3.57-3.60).

3.94. Die Konzeption des Leistungsrahmens weist Schwachstellen auf. Eine gemessen an den erzielten Ergebnissen unzureichende Leistung führt nicht dazu, dass die Mitgliedstaaten die leistungsgebundene Reserve verlieren, und die der Kommission zur Verfügung stehenden finanziellen Sanktionen sind in vielerlei Hinsicht begrenzt, u. a. dadurch, dass Ergebnisindikatoren nicht berücksichtigt werden können. Auf einige mit der leistungsgebundenen Reserve verbundene Risiken haben wir letztes Jahr hingewiesen, und die dieses Jahr vorgenommene Untersuchung einiger Partnerschaftsvereinbarungen und Programme zeigt, dass sich diese Risiken konkretisieren (siehe Ziffern 3.61-3.65).

3.95. In der jährlichen Leistungsberichterstattung der Generaldirektionen haben wir Verbesserungen festgestellt, insbesondere im Bereich der auf zentraler Ebene bereitgestellten Orientierungshilfen. Die Berichterstattung ist allerdings nicht voll und ganz an den Übergang vom alten zum neuen MFR angepasst. Wie in den Vorjahren eignen sich die Ziele der Generaldirektionen nicht für Managementzwecke, und es bestehen weiterhin Probleme bei den Indikatoren für die Leistungsüberwachung (siehe Ziffern 3.66-3.75).

Empfehlungen

3.96. **Anhang 3.2** zeigt das Ergebnis der von uns durchgeföhrten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung unserer in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012 legten wir insgesamt fünf Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen war eine nicht zutreffend, drei wurden teilweise und eine wurde nicht umgesetzt.

3.93. Die vom Rechnungshof untersuchten Programme enthielten beinahe alle quantifizierten Ergebnisse (obwohl diese nicht vorgeschrieben waren).

3.94. Die Konzeption des Leistungsrahmens ist auf Erörterungen der beiden gesetzgebenden Organe zurückzuföhren. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Leistungsrahmen sehr wohl einen leistungsgebundenen Anreiz darstellt, da kein Manager einer Prioritätsachse den Zugang zur Reserve verlieren möchte.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass der Zweck der leistungsgebundenen Reserve nicht nur in Anreizen für die Programmmanager besteht, sondern auch dafür sorgen soll, dass Ressourcen leistungsstarken Prioritäten zugewiesen werden. Werden Ressourcen zurückgehalten, obwohl Potenzial für die Unterstützung bedeutender Maßnahmen besteht, untergräbt dies u. U. die Gesamtwirkung der Fonds. Wie vorstehend dargelegt (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.63), eignen sich Ergebnisindikatoren in den meisten Fällen aufgrund zeitlicher Schwierigkeiten und des Einflusses externer Faktoren nicht für die Leistungsrahmen der Programme und für die Anwendung finanzieller Sanktionen.

3.95. Wie in der Antwort der Kommission auf Ziffer 3.69 erläutert, wurde in den Orientierungshilfen zu den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2014 ein besonderes Augenmerk auf die Berichterstattung über fortgesetzte oder beendete Programme gelegt. In einigen Fällen hat auch möglicherweise der Gesetzgeber entschieden, den Schwerpunkt bestimmter Programme zu verschieben oder andere nicht fortzuführen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.97. Die nachstehenden Empfehlungen 1 und 2 ergeben sich aus unseren Schlussfolgerungen zu Teil 1 dieses Kapitels, in dem wir untersucht haben, inwieweit die Kommission die Strategie Europa 2020 überwachen und darüber berichten kann.

— **Empfehlung 1:** Die EU-Strategie und der mehrjährige Finanzrahmen müssen besser aufeinander abgestimmt werden, insbesondere hinsichtlich der Laufzeiten und Prioritäten. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass angemessene Modalitäten für Überwachung und Berichterstattung vorhanden sind, was der Kommission eine wirksame Berichterstattung über den Beitrag des EU-Haushalts zur EU-Strategie erleichtern würde. Die Kommission sollte dem Gesetzgeber diesbezüglich geeignete Vorschläge vorlegen.

— **Empfehlung 2:** Die übergeordneten politischen Ziele der EU-Strategie müssen in zweckmäßige operative Ziele übertragen werden, an denen sich die mittelbewirtschaftenden Stellen orientieren können. Im Hinblick auf die Nachfolgestrategie zu Europa 2020 sollte die Kommission dem Gesetzgeber Folgendes vorschlagen:

- a) die übergeordneten politischen Ziele sollten in auf EU-Ebene festgelegten Zielen zum Ausdruck kommen;
- b) in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen⁽⁷³⁾ wiederum sollten die auf EU-Ebene festgelegten Ziele in operative Ziele auf mitgliedstaatlicher Ebene übertragen werden; eine entsprechende Verknüpfung ist auch bei den von der Kommission direkt verwalteten Programmen erforderlich.

— **Empfehlung 3:** Die Ergebnisausrichtung sollte so schnell wie möglich verstärkt werden. Die Kommission sollte dem Gesetzgeber Folgendes vorschlagen:

- a) Die Mitgliedstaaten müssen in ihren Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen⁽⁷⁴⁾ angeben, welche quantifizierten Ergebnisse mit den Mitteln erreicht werden sollen.
- b) Alle Partnerschaftsvereinbarungen und Programme⁽⁷⁵⁾ sollten gemeinsame Ergebnisindikatoren enthalten, die nach Möglichkeit bei den verschiedenen Fonds identisch sein und auf die Überwachung der Fortschritte auf lokaler, mitgliedstaatlicher und EU-Ebene ausgelegt sein sollten.
- c) Der Leistungsrahmen (einschließlich etwaiger leistungsgebundener Reserven)⁽⁷⁶⁾ sollte möglichst auf diesen gemeinsamen Ergebnisindikatoren beruhen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.97. Die Kommission hat sich dazu verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und die maximale Leistung sowie den Mehrwert ergriffener Maßnahmen zu gewährleisten.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

Die Kommission kann nicht zusagen, dem Gesetzgeber bestimmte Vorschläge zu unterbreiten. Sie ist aber bereit, die Vorschläge des Rechnungshofs zu prüfen, damit die Ausgabeprioritäten der EU bei der Erstellung relevanter Legislativinitiativen in vollem Umfang an den übergeordneten politischen Zielen ausgerichtet werden. Die Strategie Europa 2020 wird derzeit geprüft. Alle Vorschläge, die die Kommission dem Gesetzgeber unterbreiten könnte, um die Berichterstattung und Überwachung zu erleichtern, müssten den starken politischen Charakter der Strategie berücksichtigen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

Die Strategie Europa 2020 wird derzeit geprüft. Alle Vorschläge, die die Kommission dem Gesetzgeber unterbreiten könnte, um die Berichterstattung und Überwachung zu erleichtern, müssten den starken politischen Charakter der Strategie berücksichtigen. Die Kommission kann nicht zusagen, dem Gesetzgeber bestimmte Vorschläge zu unterbreiten. Sie ist aber bereit, die Vorschläge des Rechnungshofs gemeinsam mit den Zielen auf EU-Ebene im Hinblick darauf zu prüfen, faktengestützte Vorschläge für den Zeitraum nach 2020 zu erarbeiten, um die EU-Fonds so wirksam wie möglich zu nutzen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

Angesichts der Tatsache, dass die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme für den Zeitraum 2014-2020 gerade erst verabschiedet wurden, wäre es verfrüht, Änderungen vorzuschlagen, bevor die wirksame Umsetzung der neuen leistungsbezogenen Bestimmungen umfassend beurteilt werden kann. Die Beurteilung der Stärken und Schwachstellen des aktuellen Rahmens wird bei der Erarbeitung des MFR für die Zeit nach 2020 vorgenommen.

Die Kommission kann nicht zusagen, dem Gesetzgeber bestimmte Vorschläge zum nächsten MFR zu unterbreiten. Sie ist aber bereit, die Vorschläge des Rechnungshofs gemeinsam mit den Ergebnissen der Studien, die zur Untersuchung der Wirksamkeit der unterschiedlichen Mechanismen zur Stärkung eines ergebnisorientierten Schwerpunkts in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen durchgeführt werden, im Hinblick darauf zu prüfen, faktengestützte Vorschläge für den Zeitraum nach 2020 zu erarbeiten, um die EU-Fonds so wirksam wie möglich zu nutzen.

⁽⁷³⁾ Oder ihren künftigen Entwicklungen.

⁽⁷⁴⁾ Oder ihren künftigen Entwicklungen.

⁽⁷⁵⁾ Oder ihre künftigen Entwicklungen.

⁽⁷⁶⁾ Oder seine künftige Entwicklungen.

ANHANG 3.1

VOM RECHNUNGSHOF IM JAHR 2014 ANGENOMMENE SONDERBERICHTE

- Nr. 1/2014 „Wirksamkeit von durch die EU geförderten Projekten im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs“
- Nr. 2/2014 „Werden die Präferenzhandelsregelungen angemessen verwaltet?“
- Nr. 3/2014 „Erkenntnisse aus der Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) durch die Europäische Kommission“
- Nr. 4/2014 „Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg“
- Nr. 5/2014 „Die Europäische Bankenaufsicht nimmt Gestalt an — Die EBA in einem sich wandelnden Umfeld“
- Nr. 6/2014 „Wurden mit den Mitteln aus den Fonds der Kohäsionspolitik zur Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien gute Ergebnisse erzielt?“
- Nr. 7/2014 „War der EFRE bei der Unterstützung der Entwicklung von Gründerzentren erfolgreich?“
- Nr. 8/2014 „Hat die Kommission die Einbeziehung der gekoppelten Stützung in die Betriebsprämieregelung wirksam verwaltet?“
- Nr. 9/2014 „Wird die Unterstützung der EU für Investitionen und Absatzförderung im Weinsektor gut verwaltet und gibt es nachweislich Ergebnisse im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Weine?“
- Nr. 10/2014 „Wirksamkeit der aus dem Europäischen Fischereifonds bereitgestellten Unterstützung für die Aquakultur“
- Nr. 11/2014 „Die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes“
- Nr. 12/2014 „Ist der EFRE bei der Finanzierung von Projekten zur direkten Förderung der Biodiversität im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie für das Jahr 2020 wirksam?“
- Nr. 13/2014 „Rehabilitationshilfe der EU nach dem Erdbeben in Haiti“
- Nr. 14/2014 „Wie berechnen, verringern und kompensieren die Organe und Einrichtungen der EU ihre Treibhausgasemissionen?“
- Nr. 15/2014 „Der Außengrenzenfonds trug zu mehr finanzieller Solidarität bei, allerdings muss die Ergebnismessung verbessert und zusätzlicher EU-Mehrwert geschaffen werden“
- Nr. 16/2014 „Wirksamkeit der Kombination von Finanzhilfen aus regionalen Investitionsfazilitäten mit von Finanzinstitutionen gewährten Darlehen (Mischfinanzierung) zur Unterstützung der EU-Außenpolitik“
- Nr. 17/2014 „Kann die EU-Initiative der Exzellenzzentren wirksam zur Eindämmung der chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Risiken beitragen, die ihren Ursprung außerhalb der EU haben?“
- Nr. 18/2014 „Bei EuropeAid für die Evaluierung und das ergebnisorientierte Monitoring eingerichtete Systeme“
- Nr. 19/2014 „Heranführungshilfe der EU für Serbien“
- Nr. 20/2014 „War die aus dem EFRE geleistete Unterstützung für KMU im Bereich des E-Commerce wirksam?“
- Nr. 21/2014 „EU-finanzierte Flughafeninfrastrukturen: ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis“
- Nr. 22/2014 „Sparsam wirtschaften: die Kontrolle behalten über die Kosten der EU-finanzierten Beihilfen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums“
- Nr. 23/2014 „Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?“
- Nr. 24/2014 „Werden die EU-Beihilfen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden infolge von Bränden und Naturkatastrophen gut verwaltet?“

ANHANG 3.2
WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZU LEISTUNGSSPEKTEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)	Unzureichende Nachweise	
weigehend	teilweise						
2012	<p>Empfehlung 1: Die Kommission und der Gesetzgeber sollten sicherstellen, dass im nächsten Programmplanungszeitraum (2014-2020) der Schwerpunkt auf der Leistung liegt. Voraussetzung dafür ist die Festlegung einer begrenzten Anzahl von mit relevanten Indikatoren verbundenen, ausreichend spezifischen Zielen sowie von angestrebten Ergebnissen und Auswirkungen in den sektorspezifischen Verordnungen oder in anderer verbindlicher Form.</p> <p>Empfehlung 2: Die Kommission sollte sicherstellen, dass es eine klare Verknüpfung zwischen den Tätigkeiten der Generaldirektionen und den Zielvorgaben gibt. Bei der Ermittlung dieser Ziele sollte jede GD der jeweiligen Art der Mittelverwaltung sowie gegebenenfalls ihrer Rolle und den ihr obliegenden Zuständigkeiten Rechnung tragen.</p>		X				
	<p>Empfehlung 1: Bei der Konzeption neuer Ausgabenprogramme sollte die Kommission versuchen, den Schwerpunkt auf die angestrebten Ergebnisse und die angestrebte Wirkung zu legen. Falls die Ergebnisse und Auswirkungen nicht ohne Weiteres messbar sind, sollte die Kommission nach dem „SMART“-Ansatz formulierte Indikatoren und Ziappenziele einführen, anhand deren nachgewiesen werden kann, dass ihre Tätigkeiten den angestrebten Zielen dienen.</p> <p>Empfehlung 2: Die Kommission sollte gemeinsam mit den Mitgliedstaaten darauf hinwirken, Qualität und Zeitnähe der vorgelegten Daten zu verbessern. Insbesondere sollte sie ermitteln, welche Lehren möglichstweise aus den Maßnahmen im Zusammenhang mit den Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, gezogen werden können, wenn es darum geht, den Mitgliedstaaten Anreize für die Übermittlung qualitativ hochwertiger Leistungsinformationen zu geben.</p> <p>Empfehlung 3: Für den nächsten Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollte die Kommission darlegen, wie sie sicherstellt, dass ein EU-Mehrwert erbracht wird, und darüber Bericht erstatten.</p>		X			X	

(*) Derzeit liegen keine Berichte zum Zeitraum 2014-2020 vor.

KAPITEL 4

Einnahmen

INHALT

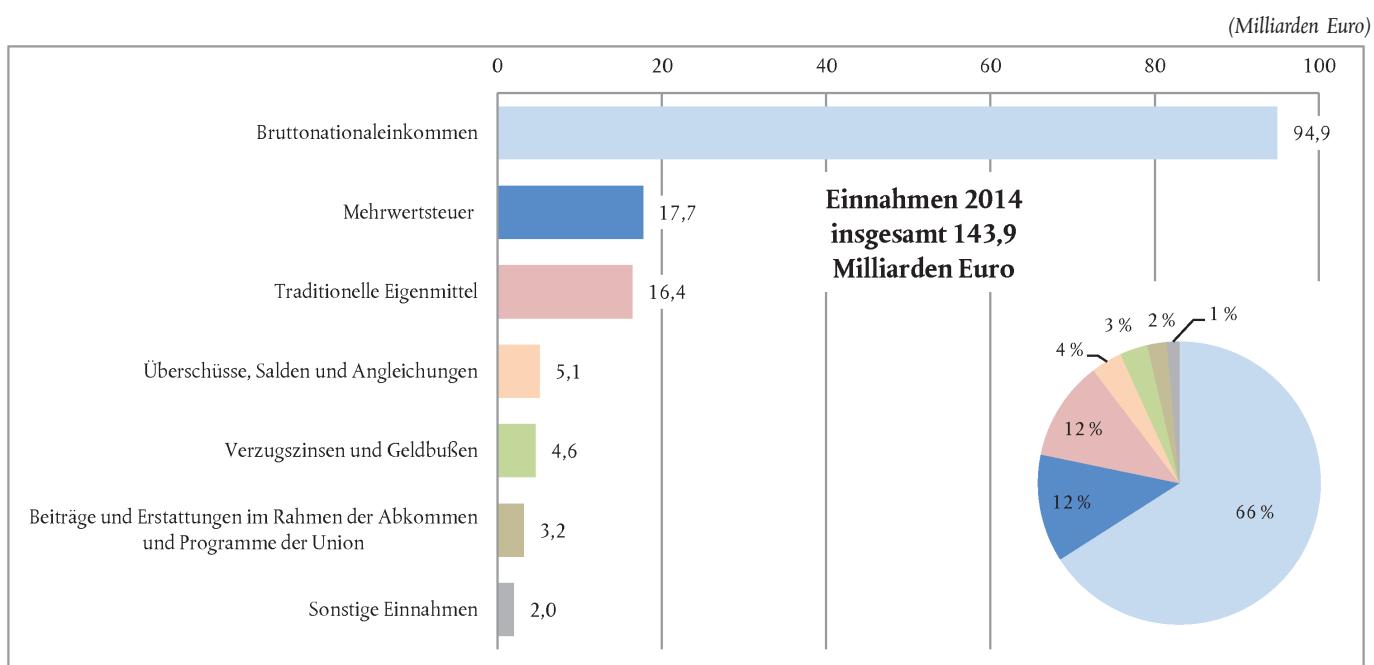
	Ziffer
Einleitung	4.1-4.4
Besondere Merkmale der Einnahmen	4.2-4.3
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	4.4
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.5
Untersuchung ausgewählter Systeme und Jährlicher Tätigkeitsberichte	4.6-4.25
BNE-Eigenmittel	4.6-4.17
Traditionelle Eigenmittel	4.18-4.23
MwSt.-Eigenmittel	4.24
Jährliche Tätigkeitsberichte	4.25
Schlussfolgerung und Empfehlungen	4.26-4.28
Schlussfolgerung für 2014	4.26
Empfehlungen	4.27-4.28

Anhang 4.1 — Ergebnisse der Prüfung von Einnahmenvorgängen

Anhang 4.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Einnahmen

BEMERKUNGEN DES HOFES**EINLEITUNG**

4.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zu den Einnahmen, die aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen bestehen. Die Kerndaten zu den Einnahmen des Jahres 2014 sind **Abbildung 4.1** zu entnehmen.

Abbildung 4.1 — Einnahmen

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2014 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES**Besondere Merkmale der Einnahmen**

4.2. Der Großteil (90 %) der Einnahmen sind Eigenmittel⁽¹⁾, d. h. Beiträge der Mitgliedstaaten⁽²⁾. Es gibt drei Kategorien von Eigenmitteln:

- Die Bruttonationaleinkommen-(BNE-)Eigenmittel (66 % der Einnahmen) ergeben sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf das Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten. Die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten beruht auf vorausgeschätzten BNE-Daten⁽³⁾. Nach Berücksichtigung aller sonstigen Einnahmequellen dienen die BNE-Eigenmittel zum EU-Haushaltshaushalt⁽⁴⁾. Die größten Risiken bestehen darin, dass die zugrunde liegenden Statistiken nicht im Einklang mit den Rechtsvorschriften der Union erstellt oder von der Kommission bei der Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten einschließlich der Salden und Angleichungen nicht im Einklang mit ihnen verarbeitet wurden. Weitere Risiken sind damit verbunden, dass die Überprüfung der BNE-Daten der Mitgliedstaaten durch die Kommission möglicherweise nicht effizient ist.
- Traditionelle Eigenmittel (TEM) (12 %) umfassen auf Einführen erhobene Zölle und Produktionsabgaben für Zucker. Sie werden von den Mitgliedstaaten festgestellt und erhoben. Drei Viertel werden an den EU-Haushalt abgeführt, das verbleibende Viertel wird zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten. Die Hauptrisiken bei den traditionellen Eigenmitteln betreffen die Vollständigkeit, Richtigkeit und Rechtzeitigkeit der der Union bereitgestellten Abgaben.

⁽¹⁾ Bei den derzeit geltenden Rechtsvorschriften handelt es sich um den Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (Eigenmittelbeschluss) (ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17) und die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1377/2014 (ABl. L 367 vom 23.12.2014, S. 14). Am 26. Mai 2014 nahm der Rat ein neues Eigenmittel-Legislativepaket förmlich an. Wenn es von den Mitgliedstaaten ratifiziert ist, tritt es rückwirkend vom 1. Januar 2014 an in Kraft.

⁽²⁾ Mit dem Eigenmittelbeschluss wurden für den Zeitraum 2007-2013 Kürzungen der BNE- und MwSt.-Beiträge einiger Mitgliedstaaten eingeführt. Sobald das neue Legislativpaket ratifiziert ist (siehe Fußnote 1), werden einige Mitgliedstaaten rückwirkend in den Genuss einer Kürzung für den Zeitraum 2014-2020 kommen. Außerdem sieht der Eigenmittelbeschluss eine Korrektur der Haushaltungleichgewichte zugunsten eines Mitgliedstaats vor. Diese Korrektur fand im Jahr 2014 weiterhin Anwendung und wird auch nach Inkrafttreten des neuen Legislativpaketes weiter zum Tragen kommen.

⁽³⁾ Diese Daten werden von der Kommission und den Mitgliedstaaten in der Sitzung des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel vereinbart.

⁽⁴⁾ Die zu niedrige (oder zu hohe) Ausweisung des BNE eines einzelnen Mitgliedstaats hat zwar keinen Einfluss auf die BNE-Eigenmittel als Ganzes, bewirkt jedoch einen Anstieg (bzw. eine Senkung) der Beiträge der übrigen Mitgliedstaaten, bis die BNE-Daten korrigiert sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Die Mehrwertsteuer-(MwSt.-)Eigenmittel (12 %) ergeben sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf die fiktiv harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten. Die Hauptrisiken betreffen die Vollständigkeit und Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Informationen, die Richtigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berechnungen der geschuldeten Beiträge und die Rechtzeitigkeit der Zahlungen der Mitgliedstaaten.

4.3. Zu den Hauptrisiken bei den sonstigen Einnahmen gehören die Verwaltung von Geldbußen durch die Kommission und Fehler bei der Berechnung von Beiträgen im Zusammenhang mit Unions-/Gemeinschaftsabkommen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

4.4. Unser übergreifender Prüfungsansatz sowie unsere Prüfungsmethodik sind in **Teil 2 von Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Einnahmen ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Die Bewertung der Systeme bezog sich auf
- i) die Systeme der Kommission zur Sicherstellung der Angemessenheit der BNE-Daten der Mitgliedstaaten als Grundlage für Eigenmittelzwecke und die Systeme der Kommission zur Berechnung und Erhebung der BNE-Eigenmittelbeiträge⁽⁵⁾ sowie der BNE-Salden (siehe Ziffer 4.6);
 - ii) die Systeme der Kommission für TEM⁽⁶⁾, einschließlich ihrer Monitoringtätigkeiten in Bezug auf nachträgliche Prüfungen der Mitgliedstaaten;
 - iii) die TEM-Rechnungsführungssysteme in drei ausgewählten Mitgliedstaaten (Spanien, Österreich und Vereinigtes Königreich)⁽⁷⁾ und eine Überprüfung ihrer Systeme für nachträgliche Prüfungen (Betriebsprüfungen);

⁽⁵⁾ Als Ausgangspunkt unserer Prüfung dienten die vereinbarten vorausgeschätzten BNE-Daten. Wir können uns nicht zur Qualität der von Kommission und Mitgliedstaaten vereinbarten Daten äußern.

⁽⁶⁾ Siehe auch Sonderbericht Nr. 2/2014 „Werden die Präferenzhandelsregelungen angemessen verwaltet?“ (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ Als Ausgangspunkt unserer Prüfung dienten die in den TEM-Rechnungsführungssystemen der besuchten Mitgliedstaaten enthaltenen Daten. Unsere Prüfung kann sich nicht auf Einfuhren erstrecken, die nicht angemeldet wurden oder die der zollamtlichen Überwachung entzogen wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- iv) die Systeme der Kommission zur Sicherstellung der korrekten Berechnung und Erhebung der MwSt.-Eigenmittel und -Salden (siehe Ziffer 4.6) (8);
 - v) die Verwaltung von Geldbußen und Vertragsstrafen seitens der Kommission.
- b) Wir untersuchten eine Stichprobe von 55 Einziehungsanordnungen auf Kommissionsebene (9). Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für alle Einnahmequellen repräsentativ ist.
- c) Außerdem nahmen wir eine Bewertung der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektion Haushalt (GD BUDG) und von Eurostat vor.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

4.5. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 4.1** zusammengefasst. Keiner der von uns untersuchten 55 Vorgänge war mit Fehlern behaftet.

- Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten durch die Kommission auf der Grundlage von MwSt.- und BNE-Daten und die Entrichtung dieser Beiträge nicht mit Fehlern behaftet waren.
- Der Hof stellte fest, dass die von der Kommission ausgestellten Einziehungsanordnungen im Allgemeinen den von den Mitgliedstaaten übermittelten Übersichten über die Eigenmittel entsprachen.
- Die Prüfung des Hofes ergab bei den sonstigen Einnahmenvorgängen keine Fehler in den Berechnungen oder Zahlungen.

(8) Als Ausgangspunkt unserer Prüfung diente die von den Mitgliedstaaten berechnete harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage. Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Statistiken und Daten haben wir nicht direkt geprüft.

(9) Eine Einziehungsanordnung ist ein Dokument, in dem die Kommission ihr geschuldete Beträge erfasst.

BEMERKUNGEN DES HOFES

**UNTERSUCHUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME
UND JÄHRLICHER TÄTIGKEITSBERICHTE****BNE-Eigenmittel****BNE-Salden**

4.6. Die Mitgliedstaaten müssen in jedem Jahr aktualisierte BNE- und MwSt.-Daten vorlegen — entweder zu den Jahren, für die noch Änderungen vorgenommen werden können (Vierjahreszeitraum), oder um die Punkte zu bearbeiten, zu denen Vorbehalte bestehen⁽¹⁰⁾. Anhand dieser Daten berechnet die Kommission die MwSt.- und BNE-Beiträge der Mitgliedstaaten für die vorangegangenen Jahre (die sogenannten MwSt.- und BNE-Salden) neu. Im Jahr 2014 führten die Aktualisierungen der BNE-Daten zu Angleichungen der Beiträge der Mitgliedstaaten in bisher nie vorgekommenem Umfang: 9 813 Millionen Euro⁽¹¹⁾ (siehe **Tabelle 4.1**). Eurostat muss diese Aktualisierungen noch beurteilen, und erst nach Aufhebung der Vorbehalte werden die Angaben als endgültig betrachtet.

4.7. Insbesondere zwei Arten von Aktualisierungen trugen zu diesen erheblichen Auswirkungen bei: Aktualisierungen im Zusammenhang mit Vorbehalten sowie Aktualisierungen im Zusammenhang mit Revisionen der Methoden und Quellen, anhand deren die Mitgliedstaaten ihre BNE-Berechnungen vornehmen.

⁽¹⁰⁾ Es ist mindestens vier Jahre lang möglich, diese Daten zu berichtigen. Danach tritt die Verjährung ein, sofern keine Vorbehalte geltend gemacht werden (siehe Ziffer 4.14).

⁽¹¹⁾ Die Nettoangleichung betrug insgesamt 9 528 Millionen Euro, was einem negativen Betrag von 285 Millionen Euro (MwSt.-Salden) und einem positiven Betrag von 9 813 Millionen Euro (BNE-Salden) entspricht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bearbeitung von Vorbehalten

4.8. Im Jahr 2014 bearbeiteten die Mitgliedstaaten die meisten der von der Kommission im Jahr 2012⁽¹²⁾ am Ende des Überprüfungszyklus⁽¹³⁾, der den Zeitraum ab 2002⁽¹⁴⁾ betraf, geltend gemachten Vorbehalte. Wegen der Länge dieses Zeitraums (10 Jahre) hatten die Berichtigungen erhebliche Auswirkungen auf die Beiträge einiger Mitgliedstaaten. Beispielsweise hingen die Änderungen des Beitrags des Vereinigten Königreichs hauptsächlich mit der Arbeit an Vorbehalten zusammen. Die Änderungen entsprachen 21 % des für 2014 insgesamt veranschlagten MwSt.- und BNE-Beitrags des Vereinigten Königreichs (siehe **Tabelle 4.1**).

4.9. Die aus der Arbeit an Vorbehalten resultierenden erheblichen Änderungen wären geringer ausgefallen, wenn der Überprüfungszyklus der Kommission kürzer gewesen wäre (und die Mitgliedstaaten somit bei ihrer Bearbeitung der Vorbehalte einen kürzeren Zeitraum zu berichtigen gehabt hätten). Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass die langen Überprüfungszyklen zu mangelnder Haushaltssicherheit in den Mitgliedstaaten führen⁽¹⁵⁾.

4.10. Im Oktober 2014 informierte die Kommission den BNE-Ausschuss⁽¹⁶⁾ über ihre Absicht, den nächsten Überprüfungszyklus 2019 abzuschließen. Die im Jahr 2014 geltend gemachten Vorbehalte (siehe Ziffer 4.16) betreffen die BNE-Daten zum Jahr 2010 und können erst aufgehoben werden, nachdem die Kommission die BNE-Aufstellungen⁽¹⁷⁾ der Mitgliedstaaten analysiert hat. Dies führt dazu, dass die Vorbehalte nach Abschluss des nächsten Überprüfungszyklus mindestens neun Jahre abdecken werden (ähnlich wie im vorigen Zyklus).

4.9. Es werden Maßnahmen ergriffen, um die Dauer des nächsten Überprüfungszyklus der Kommission zu verkürzen (durch Einführung eines stärker risikobasierten Überprüfungsmodells unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Kostenwirksamkeit); zudem könnten Vorbehalte zu einem früheren Zeitpunkt eingelegt und in Angriff genommen werden (wodurch der Zeitraum zwischen dem Ende des Zyklus und der Ausräumung der Vorbehalte verkürzt würde).

4.10. Der Überprüfungszyklus beginnt mit dem Erhalt der BNE-Aufstellungen von den Mitgliedstaaten, nicht mit dem ersten Bezugsjahr. Die Aufstellungen werden ab Anfang 2016 zur Verfügung gestellt. Die Kommission hat sich verpflichtet, den Zyklus bis Ende 2019 abzuschließen.

⁽¹²⁾ In Bulgarien und Rumänien wurden die Vorbehalte erst 2013 geltend gemacht.

⁽¹³⁾ Zeitraum, in dem die Kommission die von den Mitgliedstaaten zur Berechnung der BNE-Daten verwendeten Quellen und Methoden überprüft.

⁽¹⁴⁾ Für die Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und 2007 beitrat, beginnt der von den Vorbehalten abgedeckte Zeitraum in diesen Jahren.

⁽¹⁵⁾ Siehe die Ziffern 68-73 des Sonderberichts Nr. 11/2013 „Für richtige Daten zum Bruttonationaleinkommen (BNE): Ein stärker strukturierter, gezielter Ansatz würde die Wirksamkeit der Überprüfung durch die Kommission erhöhen“ (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Dieser Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen; den Vorsitz führt der Vertreter der Kommission. Der Ausschuss unterstützt die Kommission bezüglich ihrer Verfahren und ihrer Überprüfung der BNE-Berechnung. Siehe Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates vom 15. Juli 2003 zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen (BNE-Verordnung) (ABl. L 181 vom 19.7.2003, S. 1).

⁽¹⁷⁾ Eine Aufstellung ist die detaillierte Erklärung eines Mitgliedstaats zu den von ihm zur Schätzung des BNE verwendeten Quellen und Methoden. Sie dient als Grundlage für die von Eurostat hinsichtlich des BNE für Eigenmittelzwecke vorgenommene Bewertung der Qualität und Vollständigkeit der BNE-Daten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Revisionen von Methoden und Quellen

4.11. Viele Mitgliedstaaten legten im Jahr 2014 auch Revisionen ihrer Methoden und Quellen vor, die erhebliche Auswirkungen auf ihre BNE-Daten zu den Jahren hatten, für die die Frist noch nicht abgelaufen war (2010, 2011 und 2012). Für Zypern und die Niederlande beispielsweise ist der Anstieg der MwSt.-/BNE-Beiträge (41 % bzw. 21 %) in erster Linie auf diese Faktoren zurückzuführen (siehe **Tabelle 4.1**).

4.12. Die Auswirkungen dieser großen Revisionen auf die BNE-Salden hätten geringer ausfallen können, wenn es eine gemeinsame Revisionsstrategie der EU gegeben hätte, mit der der Zeitplan für große Revisionen harmonisiert worden wäre. Dies würde die Vergleichbarkeit der Daten der einzelnen Mitgliedstaaten verbessern und das Risiko erheblicher Angleichungen mindern, die durch seltene und jeweils viele Jahre betreffende Revisionen verursacht werden. Die Kommission legte im Jahr 2013 einen Vorschlag für eine solche Strategie vor⁽¹⁸⁾. Obgleich 19 Mitgliedstaaten angaben, dass sie sich bis September 2014 zumindest teilweise auf die EU-Revisionsstrategie einstellen würden, hat die Kommission keine weiteren Maßnahmen zur Einführung einer gemeinsamen Revisionsstrategie der EU ergriffen.

4.13. Die Auswirkungen dieser beiden Arten von Aktualisierungen lagen in einer solchen Größenordnung, dass der Rat die Eigenmittelverordnung änderte⁽¹⁹⁾, nachdem die Kommission vorgeschlagen hatte, einigen Mitgliedstaaten die Aufschiebung ihrer Zahlungen zu erlauben. Sieben Mitgliedstaaten⁽²⁰⁾ beantragten die (vollständige oder teilweise) Aufschiebung ihrer Zahlungen bis 2015. Der Betrag, für den eine Aufschiebung bis 2015 beantragt wurde, beläuft sich auf insgesamt 5 432 Millionen Euro.

4.12. Die Kommission räumt ein, dass eine gemeinsame Revisionsstrategie zu geringeren, wenn auch häufigeren Revisionen der BNE-Daten führen könnte. Eurostat wird weiterhin untersuchen, ob die Vorteile einer gemeinsamen EU-Revisionsstrategie schwerer wiegen als die Nachteile (z. B. mangelnde Subsidiarität, verzögerte Einführung verlässlicherer Daten und/oder Quellen und die Möglichkeit, dass eine derartige Strategie die Ausräumung von Vorbehalten verzögern könnte).

⁽¹⁸⁾ Der Vorschlag wurde dem Ausschuss für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken am 4. Juli 2013 vorgelegt.

⁽¹⁹⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1377/2014 des Rates vom 18. Dezember 2014 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 zur Durchführung des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften. Siehe auch die Stellungnahme des Hofes Nr. 7/2014 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 zur Durchführung des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (www.eca.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Bulgarien, Frankreich, Italien, Zypern, Malta, Slowenien und Vereinigtes Königreich. Bulgarien stellte die BNE- und MwSt.-Salden dennoch Ende 2014 bereit.

Tabelle 4.1 — MwSt.-/BNE-Salden für 2014

(Millionen Euro)

Mitgliedstaat	MwSt.- und BNE-Salden	Veranschlagter Gesamtbetrag für MwSt. und BNE	Anteil der MwSt.- und BNE-Salden am für 2014 veranschlagten Gesamtbetrag
	(A)	(B)	(C) = (A)/(B)
Belgien	119	3 252	3,7 %
Bulgarien	36	338	10,8 %
Tschechische Republik	79	1 131	6,9 %
Dänemark	- 126	2 146	- 5,9 %
Deutschland	1 359	24 063	5,6 %
Estland	7	157	4,7 %
Irland	112	1 202	9,3 %
Griechenland	222	1 474	15,1 %
Spanien	589	8 638	6,8 %
Frankreich	562	17 933	3,1 %
Kroatien	- 1	359	- 0,4 %
Italien	1 502	12 867	11,7 %
Zypern	54	131	41,1 %
Lettland	25	199	12,3 %
Litauen	8	286	2,6 %
Luxemburg	- 67	277	- 24,2 %
Ungarn	40	807	4,9 %
Malta	18	60	30,6 %
Niederlande	1 103	5 205	21,2 %
Österreich	- 57	2 706	- 2,1 %
Polen	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugal	122	1 391	8,7 %
Rumänien	75	1 172	6,4 %
Slowenien	8	300	2,7 %
Slowakei	- 7	578	- 1,2 %
Finnland	- 34	1 669	- 2,1 %
Schweden	190	3 638	5,2 %
Vereinigtes Königreich	3 616	17 042	21,2 %
Insgesamt	9 528	112 303	8,5 %

Quelle: Spalte A: Entwurf des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 6 zum Gesamthaushaltsplan 2014; Spalte B: Berichtigungshaushaltsplan Nr. 7 der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES**Verwaltung der Vorbehalte**

4.14. Ein Vorbehalt ist ein Instrument, mit dem für ein strittiges Element in von einem Mitgliedstaat übermittelten BNE-Daten die Möglichkeit einer Berichtigung nach Ablauf der in den Rechtsvorschriften festgelegten Vierjahresfrist offen gehalten werden kann. Es gibt zwei Arten von Vorbehalten, allgemeine und spezifische. Allgemeine Vorbehalte beziehen sich auf alle Bestandteile der BNE-Berechnung. Spezifische Vorbehalte beziehen sich auf einzelne Bestandteile des BNE und können transaktionsspezifisch⁽²¹⁾, übergreifend⁽²²⁾ oder verfahrensspezifisch⁽²³⁾ sein. **Tabelle 4.2** sind die Vorbehalte zu entnehmen, die Ende 2014 bestanden. Darüber hinaus enthält die Tabelle aus praktischen Gründen Informationen, welche die MwSt. und die TEM betreffen, die später im Kapitel behandelt werden.

Tabelle 4.2 — Die einzelnen Mitgliedstaaten betreffende BNE-/BSP-Vorbehalte⁽²⁴⁾, MwSt.-Vorbehalte und offene TEM-Punkte

Mitgliedstaat	BNE-/BSP-Vorbehalte (Stand: 31.12.2014)	MwSt.-Vorbehalte (Stand: 31.12.2014)	„Offene“ TEM-Punkte (Stand: 31.12.2014)
Belgien	7	5	18
Bulgarien	12	7	13
Tschechische Republik	7	0	5
Dänemark	5	4	21
Deutschland	8	8	10
Estland	7	1	3
Irland	4	6	13
Griechenland	15	5	32
Spanien	9	2	21
Frankreich	7	3	40
Kroatien	0	0	1
Italien	9	11	15
Zypern	12	0	6
Lettland	16	1	0

⁽²¹⁾ Diese Vorbehalte beziehen sich auf eine spezifische mit dem BNE zusammenhängende Transaktion in einem Mitgliedstaat.

⁽²²⁾ Übergreifende Vorbehalte beziehen sich auf eine spezifische Transaktion in allen Mitgliedstaaten.

⁽²³⁾ Diese Vorbehalte werden eingesetzt, wenn eine bestimmte Phase des Verfahrens betroffen ist, siehe Ziffer 4.16.

⁽²⁴⁾ Die verfahrensspezifischen (siehe Ziffer 4.16) und die allgemeinen Vorbehalte (siehe Ziffer 4.17) sind nicht in der Tabelle enthalten.

Mitgliedstaat	BNE-/BSP-Vorbehalte (Stand: 31.12.2014)	MwSt.-Vorbehalte (Stand: 31.12.2014)	„Offene“ TEM-Punkte (Stand: 31.12.2014)
Litauen	4	0	5
Luxemburg	6	3	1
Ungarn	12	1	9
Malta	12	0	2
Niederlande	4	7	42
Österreich	6	12	8
Polen	15	5	11
Portugal	7	0	15
Rumänien	18	2	13
Slowenien	6	0	0
Slowakei	6	1	3
Finnland	6	7	6
Schweden	7	5	14
Vereinigtes Königreich	12	5	21
INSGESAMT 31.12.2014	239	101	348
INSGESAMT 31.12.2013	283	103	341

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.15. Ende 2014 bestanden 239 Vorbehalte (siehe **Tabelle 4.2**), von denen es sich bei 106 um transaktionsspezifische und bei 133 um übergreifende spezifische Vorbehalte handelte. Im Laufe des Jahres 2014 wurden 44 Vorbehalte aufgehoben (acht transaktionsspezifische und 36 übergreifende). Ein transaktionsspezifischer BSP-Vorbehalt⁽²⁵⁾, der sich auf den Zeitraum 1995-2001 bezieht, besteht weiterhin. Nach unserer Berechnung bestanden die finanziellen Auswirkungen der im Jahr 2014 aufgehobenen BNE-Vorbehalte⁽²⁶⁾ in einem Nettoanstieg der BNE-Eigenmittel in Höhe von 75,2 Millionen Euro⁽²⁷⁾ für die betreffenden Jahre.

⁽²⁵⁾ Beim Bruttonsozialprodukt (BSP) handelt es sich um das Aggregat der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, das bis 2001 verwendet wurde.

⁽²⁶⁾ Wir ermittelten die finanziellen Auswirkungen des Aufhebens von Vorbehalten unter Berücksichtigung aller Änderungen der BNE-Grundlagen aufgrund der Folgen von im Jahr 2014 aufgehobenen Vorbehalten für die Jahre, für die die Verjährung bereits eingetreten war. Die Kommission hob die Vorbehalte im Jahr 2014 auf. Die finanziellen Auswirkungen traten allerdings in den Jahren 2012 und 2013 ein, in denen die Vorbehalte von den Mitgliedstaaten bearbeitet wurden.

⁽²⁷⁾ Der Saldo entspricht einem Anstieg um 77,3 Millionen Euro und einem Rückgang um 2,1 Millionen Euro.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.15. Im Jahr 2015 hat die Kommission bereits 15 spezifische Vorbehalte und 18 übergreifende Vorbehalte aufgehoben.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die finanziellen Auswirkungen aufgehobener BNE-Vorbehalte kein geeigneter Indikator für das Ergebnis der Überprüfung der BNE-Eigenmittel sind und auch nicht als Indikator für einen Trend herangezogen werden können.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.16. Außerdem wurden 27 verfahrensspezifische Vorbehalte zum Jahr 2010 geltend gemacht — dies waren die einzigen im Jahr 2014 geltend gemachten Vorbehalte. Sie betreffen das Jahr 2010 und die 27 Mitgliedstaaten, um der Kommission eine Überprüfung der gemäß dem ESVG 2010⁽²⁸⁾ erstellten Daten zu ermöglichen. Als Grundlage dieser Überprüfung werden die im Jahr 2015 von den Mitgliedstaaten noch vorzulegenden BNE-Aufstellungen dienen.

Allgemeine Vorbehalte

4.17. Die einzigen Ende 2014 bestehenden allgemeinen Vorbehalte betrafen die griechischen BNE-Daten zu den Jahren 2008 und 2009. Obwohl Fortschritte bei der Bearbeitung dieser Vorbehalte erzielt wurden, wurden weder sie noch der seit Langem bestehende BSP-Vorbehalt (siehe Ziffer 4.15) aufgehoben. Allerdings verfolgte die Kommission die Lage hinsichtlich der Probleme bei der Erstellung von Griechenlands Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahr 2014 nach wie vor aufmerksam weiter und führte ein Programm zur technischen Hilfe ein, dessen Ziel darin bestand, ein unabhängiges und gestärktes nationales statistisches Amt zu schaffen. Wir sind der Auffassung, dass diese Arbeit zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der griechischen BNE-Daten wichtig ist, da die Qualität dieser Daten Auswirkungen auf die Beiträge aller einzelnen Mitgliedstaaten zu den BNE-Eigenmitteln haben kann.

Traditionelle Eigenmittel**Nachträgliche Prüfungen**

4.18. Zollbehörden können nach der Überlassung der Waren Geschäftsunterlagen und Datenmaterial im Zusammenhang mit den betreffenden Einfuhrgeschäften prüfen, um sich von der Richtigkeit der Angaben in der Anmeldung zu überzeugen⁽²⁹⁾. Diese Kontrollen, zu denen auch die nachträglichen Prüfungen⁽³⁰⁾ zählen, werden als nachträgliche Kontrollen bezeichnet. Sie sollten sich auf eine Risikoanalyse nach nationalen, EU- und gegebenenfalls internationalen Kriterien stützen⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) ist das jüngste international vereinheitlichte Rechnungssystem der EU, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft beschreibt. Es wurde im September 2014 eingeführt; ab diesem Datum unterliegt die Datenübermittlung von den Mitgliedstaaten an Eurostat den Vorschriften des ESVG 2010.

⁽²⁹⁾ Artikel 78 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (Abl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1).

⁽³⁰⁾ „Die nachträgliche Prüfung ist eine Methode, die Wirtschaftsbeteiligten durch Prüfung ihrer Bücher, Aufzeichnungen und Systeme zu kontrollieren.“ Quelle: Leitfaden Zollprüfung.

⁽³¹⁾ Artikel 13 Absatz 2 des Zollkodex der Gemeinschaften.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.19. Bei unseren Besuchen in den Mitgliedstaaten stellten wir ähnliche Probleme im Zusammenhang mit nachträglichen Prüfungen fest wie bereits in früheren Jahren⁽³²⁾. Wieder wurden Mängel bei Identifizierung, Auswahl und Kontrolle der von den Mitgliedstaaten geprüften Einführer festgestellt. Außerdem wichen Qualität, Umfang und Ergebnisse der nachträglichen Prüfungen in den drei besuchten Mitgliedstaaten⁽³³⁾ erheblich voneinander ab.

4.20. Im Februar 2014 legte die Kommission eine aktualisierte Fassung des Leitfadens Zollprüfung vor. Wir begrüßen den Umstand, dass die Kommission den Mitgliedstaaten neue Leitlinien an die Hand gibt, doch stellten wir fest, dass einige bei den Besuchen in den Mitgliedstaaten festgestellte Mängel nicht vom neuen Leitfaden Zollprüfung abgedeckt werden:

- a) Es werden keine Leitlinien gegeben, wie mit in anderen Mitgliedstaaten abgefertigten Einfuhren umzugehen ist (hinsichtlich der Auswahl der zu prüfenden Unternehmen oder auch während der Prüfung).
- b) Es gibt keine klaren Leitlinien dazu, wie während der Prüfung mit dem Risiko der Verjährung⁽³⁴⁾ umzugehen ist.

4.19. Zwar handelt es sich beim Austausch von Risikoinformationen um eine gesetzliche Anforderung, doch sind die Risikokriterien im Sinne des Leitfadens Zollprüfung nicht rechtsverbindlich. Dennoch bietet der Leitfaden Zollprüfung ein gemeinsames harmonisiertes Konzept für die Durchführung von nachträglichen Prüfungen.

Im EU-Aktionsplan (COM(2014) 527 final) ist die Weiterentwicklung von gemeinsamen Risikokriterien und Standards der EU vorgesehen. Die Kommission hat zur eingehenden Prüfung der finanziellen Risiken eine Projektgruppe eingesetzt, der Sachverständige aus den Mitgliedstaaten angehören. Die Kommission wird im Rahmen dieser Arbeiten die Frage der Einfuhren, die von einem Wirtschaftsteilnehmer mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat getätigt werden, sorgfältig untersuchen.

Die Kommission wird die vom Hof festgestellten Mängel weiterverfolgen und gegebenenfalls geeignete Abhilfemaßnahmen fordern. Im Zuge ihrer Kontrollen wird sie die zollamtliche Überwachung auf nationaler Ebene weiter überprüfen, und sie wird, sofern Mängel festgestellt werden, die Mitgliedstaaten zur Einleitung von Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel auffordern.

4.20.

a) Für Waren, die in einem Mitgliedstaat von Einführern mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat abgefertigt werden, wird die Kommission die Möglichkeit prüfen, den Mitgliedstaaten weitere Leitlinien im Hinblick auf finanzielle Risikokriterien an die Hand zu geben.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 4.19.

b) In ihrem Kontrollbericht, im Rahmen ihrer Prüfung der Niederschlagungsfälle gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 und auf der zweimal jährlich stattfindenden Sitzung des Beratenden Ausschusses für Eigentum (BAEM) weisen die Kommissionsdienststellen die Mitgliedstaaten regelmäßig mit Nachdruck darauf hin, wie wichtig es ist, Einziehungsverfahren mit der gebotenen Sorgfalt zu betreiben. Wenn ein Mitgliedstaat nicht die gebotene Sorgfalt walten lässt und dies zu einem verjährungsbedingten Verlust von TEM führt, trägt der Mitgliedstaat die finanzielle Verantwortung für die nicht eingezogenen Beträge.

⁽³²⁾ Siehe Ziffer 2.31 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Ziffer 2.14 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽³³⁾ Spanien, Österreich und Vereinigtes Königreich.

⁽³⁴⁾ In Artikel 221 Absatz 3 des Zollkodex der Gemeinschaften (Verordnung (EWG) Nr. 2913/92) heißt es: „Die Mitteilung an den Zollschuldner darf nach Ablauf einer Frist von drei Jahren nach dem Zeitpunkt des Entstehens der Zollschuld nicht mehr erfolgen.“

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) Es gibt keine empfohlene Mindestabdeckung (nach Wert oder Prozentsatz der Anmeldungen) hinsichtlich der Anzahl der jährlich durchzuführenden Prüfungen.

- c) Im Rahmen der EU-Risikomanagementstrategie, zu der die Prüfung gehört, werden Möglichkeiten der Handelserleichterung, der Vereinfachung und der risikobasierten Kontrollen untersucht. Die Schaffung einer einheitlichen empfohlenen Mindesterfassung (nach Wert oder Prozentsatz der Anmeldungen) entspräche nicht dem risikobasierten Ansatz, der den verschiedenen Arten von Warenverkehr und Risiken zu unterschiedlichen Zeitpunkten Rechnung tragen muss.

Die Kommission kann jedoch gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Möglichkeiten einer Mindestfassung prüfen, bei der die genannten Unterschiede berücksichtigt werden sollten.

A- und B-Buchführung

4.21. Jeder Mitgliedstaat übermittelt der Kommission eine Monatsübersicht über die Zölle und Zuckerabgaben (A-Buchführung) sowie eine vierteljährliche Übersicht über die darin nicht ausgewiesenen festgestellten Ansprüche (die gesonderte, sogenannte B-Buchführung) (35).

4.22. Im Rahmen unserer Besuche in den Mitgliedstaaten stellten wir ähnliche Probleme bei der Verwaltung der B-Buchführung fest wie bereits in früheren Jahren (36), was auf systematische Mängel hindeutet (37). Im Vereinigten Königreich beispielsweise ist das Verfahren zur Erstellung der Übersicht über die B-Buchführung komplex, da es auf Angaben basiert, die aus verschiedenen Datenbanken stammen und manuell konsolidiert werden müssen. Dies hat zu Fehlern geführt. Außerdem kam es zu erheblichen Verzögerungen bei der Aktualisierung der in der B-Buchführung enthaltenen Beträge. In Spanien führten fehlerhafte Verfahren bei der Verwaltung der auszubuchenden Beträge zu überhöhten Angaben in der B-Buchführung. Außerdem ermittelte die Kommission bei ihren Kontrollen (siehe Ziffer 4.23) in 19 der 21 besuchten Mitgliedstaaten Unzulänglichkeiten in der Verwaltung der B-Buchführung.

4.22. Abgesehen von vereinzelten Fällen systematischer Mängel, die von Zeit zu Zeit zutage treten, betreffen die meisten der von der Kommission bei ihren Kontrollen festgestellten Unzulänglichkeiten einmalige Fehler, die bei einer Buchführung dieser Art, d. h. einer Ansammlung von Problemfällen und strittigen Fällen, verständlicherweise vorkommen. Auch wenn der Hof Probleme bei der Verwaltung der B-Buchführung im Jahr 2014 und in den Vorjahren feststellte, so lassen diese Probleme und Fehler nach Auffassung der Kommission nicht generell auf systematische Mängel schließen. Die Feststellung von Fehlern in einem manuell konsolidierten Konto (die Rechtsvorschriften enthalten keine Forderung, nach der die Mitgliedstaaten diese Konten anhand automatisierter Methoden verwalten müssen), in dem gelegentlich ein Fehler auftreten kann, deutet nicht zwangsläufig auf eine systematische Unzulänglichkeit hin. Ist ein Verfahren nicht korrekt, kann sich daraus eine systematische Unzulänglichkeit ergeben. Die vom Hof festgestellten Mängel bei der Verwaltung der Buchführung dieser Mitgliedstaaten und das nicht korrekte Verfahren in Spanien werden Gegenstand der üblichen Weiterverfolgung der Feststellungen des Hofes durch die Kommission sein.

(35) Im Fall von Zöllen oder Abgaben, die noch nicht entrichtet wurden und für die keine Sicherheit geleistet wurde, oder von Ansprüchen, für die zwar eine Sicherheit geleistet wurde, die aber angefochten wurden, können die Mitgliedstaaten die Bereitstellung der entsprechenden Eigenmittel durch Erfassung in dieser gesonderten Buchführung aussetzen.

(36) Siehe Ziffer 2.16 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 und Ziffern 2.32-2.33 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

(37) Diese Fälle haben die Zuverlässigkeit des in der gesonderten Buchführung festgestellten Gesamtbetrags (1 617 Millionen Euro) und der damit verbundenen Abschreibung (1 144 Millionen Euro) in der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union nicht beeinträchtigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verwaltung der offenen Punkte

4.23. Die Kontrollen der Kommission in den Mitgliedstaaten führen zu Feststellungen, den sogenannten „offenen Punkten“⁽³⁸⁾. Diese offenen Punkte können potenziell finanzielle Auswirkungen haben. Wenn die Mitgliedstaaten angemessene Lösungen finden, werden sie aufgehoben. Ende 2014 waren insgesamt 348 Punkte offen⁽³⁹⁾ (siehe **Tabelle 4.2**), doch hat die Kommission die finanziellen Gesamtauswirkungen nicht berechnet.

4.23. Durch ihre Weiterverfolgung der bei den Kontrollen getroffenen Feststellungen bemüht sich die Kommission um eine Quantifizierung der potenziellen finanziellen Auswirkungen jedes offenen Punktes und jedes Berichts für jeden Mitgliedstaat auf Einzelfallbasis. Die Kommission führt nicht Buch über den Gesamtbetrag der traditionellen Eigenmittel, der für alle Punkte in allen offenen Berichten aller Mitgliedstaaten potenziell fällig ist, da dies für die Weiterverfolgung nicht zielführend wäre, die auf der Grundlage jedes einzelnen offenen Punktes und jedes einzelnen Berichts für jeden einzelnen Mitgliedstaat erfolgen muss. Allerdings ist der Kommission stets bekannt, ob ein Punkt mit möglichen finanziellen Auswirkungen verbunden ist, und sie schätzt diese, sofern ihr die dafür notwendigen Informationen vorliegen.

MwSt.-Eigenmittel

4.24. Am Jahresende bestanden insgesamt 101 Vorbehalte, im Vergleich zu 103 im Jahr 2013 (siehe **Tabelle 4.2**). Von diesen 101 Vorbehalten wurden 84 von der Kommission und 17 von den Mitgliedstaaten geltend gemacht. 2014 hob die Kommission 29 Vorbehalte auf. Die Anzahl der von der Kommission geltend gemachten seit Langem bestehenden Vorbehalte⁽⁴⁰⁾ sank von 12 auf 10. Nach unserer Berechnung entsprachen die finanziellen Nettoauswirkungen der im Jahr 2014 bearbeiteten Vorbehalte⁽⁴¹⁾ einem Anstieg der MwSt.-Eigenmittel in Höhe von 16,1 Millionen Euro⁽⁴²⁾.

4.24. Auch im Jahr 2014 setzte die Kommission ihre Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fort, um die Probleme zu lösen, die von ihr geltend gemachten Vorbehalten zugrunde liegen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die finanziellen Nettoauswirkungen der Aufhebung von Vorbehalten kein geeigneter Indikator für das Ergebnis des Kontrollprogramms der MwSt.-Eigenmittel sind und auch nicht als Indikator für einen Trend herangezogen werden können.

Jährliche Tätigkeitsberichte

4.25. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD BUDG und von Eurostat zum Haushaltsjahr 2014 enthalten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge mit Bezug auf Eigenmittel und sonstige Einnahmen, und die vorgelegten Informationen bestätigen unsere Bemerkungen und Schlussfolgerungen.

⁽³⁸⁾ 2014 wurden insgesamt 28 Kontrollberichte vorgelegt, die zu 89 neuen „offenen Punkten“ führten.

⁽³⁹⁾ 38 Punkte sind seit mehr als fünf Jahren offen. Die ältesten noch offenen Punkte stammen aus dem Jahr 2002 und betreffen Deutschland, Griechenland und Portugal.

⁽⁴⁰⁾ Nach unserer Definition gelten als seit Langem bestehende Vorbehalte diejenigen Vorbehalte, die auf ein mindestens 10 Jahre zurückliegendes Jahr zurückgehen, d. h. die Ende 2014 bestehenden Vorbehalte, die 2005 und die Vorjahre betreffen.

⁽⁴¹⁾ Wir ermittelten die finanziellen Auswirkungen des Aufhebens von Vorbehalten unter Berücksichtigung aller Änderungen der MwSt.-Grundlage aufgrund der Kontrolltätigkeit der Kommission für die Jahre 2002-2010. Im Jahr 2014 trat die Verjährung für das Jahr 2010 ein. Änderungen der MwSt.-Grundlage für 2010 und frühere Jahre können also nur vorgenommen werden, wenn ein Vorbehalt geltend gemacht wurde. Die Auswirkungen der Deckelung wurden dabei berücksichtigt.

⁽⁴²⁾ Der Saldo entspricht einem Anstieg um 18,2 Millionen Euro und einem Rückgang um 2,1 Millionen Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung für 2014

4.26. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Einnahmen nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind. Hinsichtlich der Einnahmen

- werden die untersuchten Systeme in Bezug auf BNE- und MwSt.-Eigenmittel sowie sonstige Einnahmen als wirksam bewertet;
- werden die untersuchten Systeme in Bezug auf TEM als insgesamt wirksam bewertet. Die wichtigsten internen Kontrollen in den besuchten Mitgliedstaaten werden als bedingt wirksam bewertet (4³);
- ermittelten wir in den geprüften Vorgängen keine Fehler.

Empfehlungen

4.27. **Anhang 4.2** zeigt das Ergebnis unserer Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung von in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012 legten wir drei Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen wurden zwei weitgehend und eine teilweise umgesetzt.

4.28. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2014 unterbreiten wir der Kommission die folgenden Empfehlungen:

BNE-Eigenmittel

- **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte im nächsten Überprüfungszyklus Maßnahmen zur Verringerung der Anzahl von Jahren ergreifen, für die am Ende des Zyklus Vorbehalte bestehen.
- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte Maßnahmen ergreifen, um die Auswirkungen der von Mitgliedstaaten vorgelegten Revisionen zu reduzieren.

4.27.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Der Überprüfungszyklus wird verkürzt und Vorbehalte werden zu einem früheren Zeitpunkt im Laufe des Überprüfungszyklus eingelegt und in Angriff genommen.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

(4³) Siehe auch die Ziffern 107-120 des Sonderberichts Nr. 2/2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Traditionelle Eigenmittel

- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte die bestehenden Leitlinien zu nachträglichen Prüfungen verbessern und die Mitgliedstaaten zu ihrer Umsetzung anhalten.
- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten über angemessene Rechnungsführungs-systeme zur Erfassung von Posten in der B-Buchführung verfügen, und die Mitgliedstaaten dazu anhalten, die Verwaltung der Posten in dieser Buchführung zu verbessern. Beispielsweise könnte die Kommission diese Buchführung regelmäßig überprüfen, um sicherzustellen, dass ältere Posten ordnungsgemäß aktualisiert oder ausgebucht werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Sie wird den Bemerkungen des Hofes im derzeitigen Rahmen der gemeinsamen Risikomanagementstrategie und des dazugehörigen Aktionsplans nachgehen, insbesondere bei den laufenden Arbeiten zu finanziellen Risikokriterien.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Sie wird die B-Buchführung weiterhin im Zuge ihrer Kontrollen prüfen, und, sofern Mängel festgestellt werden, wird sie die Mitgliedstaaten auffordern, die Verwaltung dieser Buchführung durch regelmäßige Überprüfungen zu verbessern, damit gewährleistet ist, dass niedergeschlagene Posten aus der Buchführung entfernt werden.

ANHANG 4.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON EINNAHMENVORGÄNGEN

	2014	2013
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	55	55
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	0,0 %	0,0 %
Obere Fehlergrenze	0,0 %	
Untere Fehlergrenze	0,0 %	

ANHANG 4.2
WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE EINNAHMEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
Wengelohne	teilweise						
2012	Die Kommission sollte ihren Kontrollrahmen für die Überprüfung von BNE-Daten überdenken, im Einzelnen sollte sie eine strukturierte und formalisierte Kosten-Nutzen-Analyse und eine eingehende Überprüfung wesentlicher und mit einem hohen Risiko verbundener BNE-Bestandteile durchführen, die Verwendung allgemeiner Vorbehalte begrenzen und Wesentlichkeitskriterien für die Geltendmachung von Vorbehalten aufstellen.		X				Der neue Kontrollrahmen wird derzeit erarbeitet und vor Beginn des nächsten Überprüfungszyklus Anfang 2016 abgeschlossen. Eine direkte Überprüfung erfolgt bereits im Rahmen der Aufhebung bestehender Vorbehalte. Eine neue Strategie zur Beschränkung der Einlegung allgemeiner Vorbehalte wurde eingeführt und eine Wesentlichkeitschwelle vereinbart.
2011 und 2012	Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, die zollamtliche Überwachung zu verstärken, damit die maximale Erhebung von traditionellen Eigenmitteln sichergestellt ist.		X				Die Kommission wird im Rahmen ihrer regelmäßigen Kontrollen der traditionellen Eigenmittel weiterhin prüfen, ob die Mitgliedstaaten angemessene Kontrollrahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU im Bereich der traditionellen Eigenmittel eingerichtet haben.
	Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, die A- und B-Buchführungen sachgerecht zu führen und sicherzustellen, dass diese nachweislich vollständig und korrekt sind (*).		X				Die Kommission wird im Zuge ihrer Kontrollen weiter die Verwendung der A- und der B-Buchführung überprüfen und die Mitgliedstaaten auffordern, deren Vollständigkeit und Richtigkeit sicherzustellen.

(*) Die Kommission verfolgt die A- und B-Buchführungen jährlich weiter. Da das Problem jedoch bestehen bleibt, müssen die Anstrengungen fortgesetzt werden.

KAPITEL 5

„Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

INHALT

	Ziffer
Einleitung	5.1-5.5
Besondere Merkmale der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“	5.2-5.4
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	5.5
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	5.6-5.17
Forschung und Innovation: Komplexe Vorschriften erhöhten beim Siebten Forschungsrahmenprogramm das Fehlerrisiko	5.9-5.15
Andere Ausgabeninstrumente: nicht förderfähige und nicht belegte Kosten sowie Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge	5.16-5.17
Untersuchung ausgewählter Systeme und Jährlicher Tätigkeitsberichte	5.18-5.31
Prüfungen von Ausgaben für Forschung und Innovation durch die Kommission	5.18-5.24
Jährliche Tätigkeitsberichte	5.25-5.31
In den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD ENER und der Exekutivagentur für Innovation und Netze werden die Risiken für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge unterbewertet	5.27-5.28
Uneinheitliche Vorgehensweisen bei der Bewertung der Risikobeträge	5.29-5.31
Schlussfolgerung und Empfehlungen	5.32-5.35
Schlussfolgerung für 2014	5.32-5.33
Empfehlungen	5.34-5.35

Anhang 5.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

Anhang 5.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

BEMERKUNGEN DES HOFESANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

5.1. In diesem Kapitel legen wir die Feststellungen vor, zu denen wir aufgrund unserer spezifischen Beurteilung zur Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ gelangt sind. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2014 sind **Abbildung 5.1** zu entnehmen.

Besondere Merkmale der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

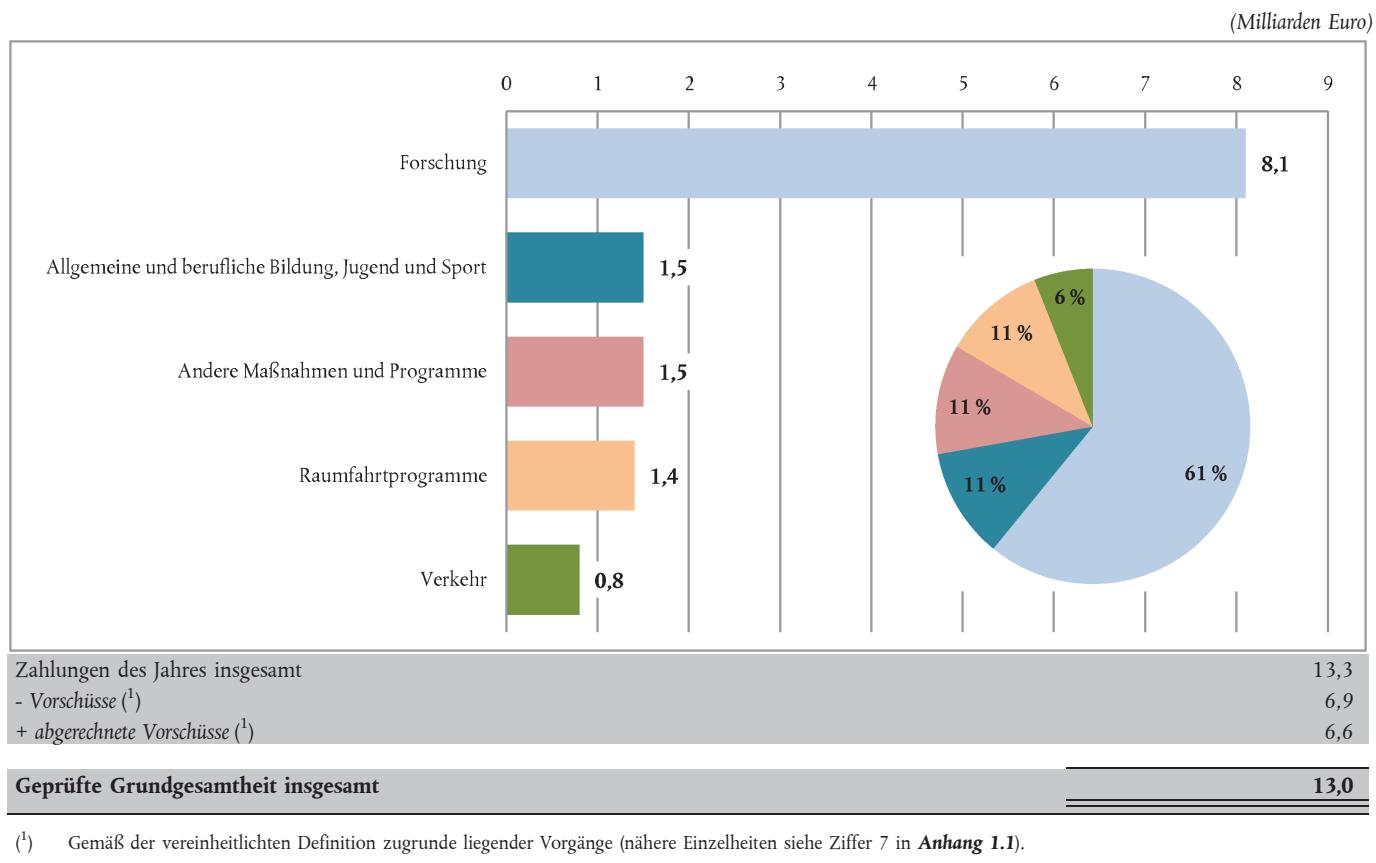
5.2. Die in dieser Teilrubrik getätigten Ausgaben dienen folgenden Zielen: Verbesserung von Forschung und Innovation, Ausbau der Bildungssysteme und Förderung der Beschäftigung, Schaffung eines digitalen Binnenmarktes, Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz, Modernisierung des Verkehrssektors sowie Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

5.3. Auf Forschung und Innovation entfallen 61 % der Ausgaben, die zulasten des Siebten Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung 2007-2013 (das „Siebte Forschungsrahmenprogramm“) und des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) („Horizont 2020“) getätigten wurden. Weitere wichtige Ausgabeninstrumente sind das Programm für lebenslanges Lernen und Erasmus+ für die Bereiche allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport; das Programm für die transeuropäische Verkehrsnetze zur Finanzierung des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur; das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung für die Unterstützung von Projekten im Energiebereich; die Fazilität Connecting Europe zur Förderung des Ausbaus der Netze im Verkehrs-, Telekommunikations- und Energiesektor sowie das Programm Galileo für das europäische Satellitennavigationssystem.

5.4. Nahezu 90 % der Ausgaben fließen in Form von Finanzhilfen an private oder öffentliche Empfänger, die an Projekten teilnehmen. Neben Vorschusszahlungen, die bei Unterzeichnung einer Finanzhilfsevereinbarung oder eines Finanzierungsbeschlusses geleistet werden, dient die Zahlung von EU-Mitteln zur Erstattung von Kosten, die von Empfängern gemeldet werden. Das größte Risiko für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge besteht darin, dass Empfänger nicht förderfähige Kosten melden, die von der Kommission vor der Erstattung weder aufgedeckt noch berichtigt werden.

5.3. Die in diesem Kapitel behandelten Ausgaben setzen sich aufgrund des neuen mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 anders zusammen als im Vorjahresbericht.

Abbildung 5.1 — Teilrubrik 1a des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) — „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ — Kerndaten 2014



(¹) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2014 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

5.5. Unser übergreifender Prüfungsansatz sowie unsere Prüfungsmethodik sind in **Teil 2 von Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- Es wurde eine Stichprobe von 166 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb der MFR-Teilrubrik repräsentativ ist. Im Jahr 2014 umfasste sie 95 Vorgänge aus dem Bereich Forschung und Innovation (92 zum Siebten Forschungsrahmenprogramm und drei zum vorangegangenen Sechsten Forschungsrahmenprogramm), 21 Vorgänge zu Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung (im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen) sowie 50 Vorgänge zu anderen Programmen und Tätigkeiten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Außerdem nahmen wir eine Bewertung der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektion Forschung und Innovation (GD RTD), der Generaldirektion Bildung und Kultur (GD EAC), der Generaldirektion Mobilität und Verkehr (GD MOVE), der Generaldirektion Unternehmen und Industrie (GD ENTR⁽¹⁾), der Generaldirektion Energie (GD ENER) sowie der Exekutivagentur für Innovation und Netze vor.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

5.6. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 5.1** zusammengefasst. Von den 166 von uns geprüften Vorgängen waren 79 (48 %) mit Fehlern behaftet. Auf der Grundlage der von uns quantifizierten 53 Fehler schätzen wir die Fehlerquote auf 5,6 %⁽²⁾.

5.7. In **Abbildung 5.2** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der für 2014 geschätzten Fehlerquote beitrugen. Hauptursache für quantifizierbare Fehler war die Erstattung nicht förderfähiger Kosten, die Empfänger bei Forschungs- und Innovationsprojekten geltend machten.

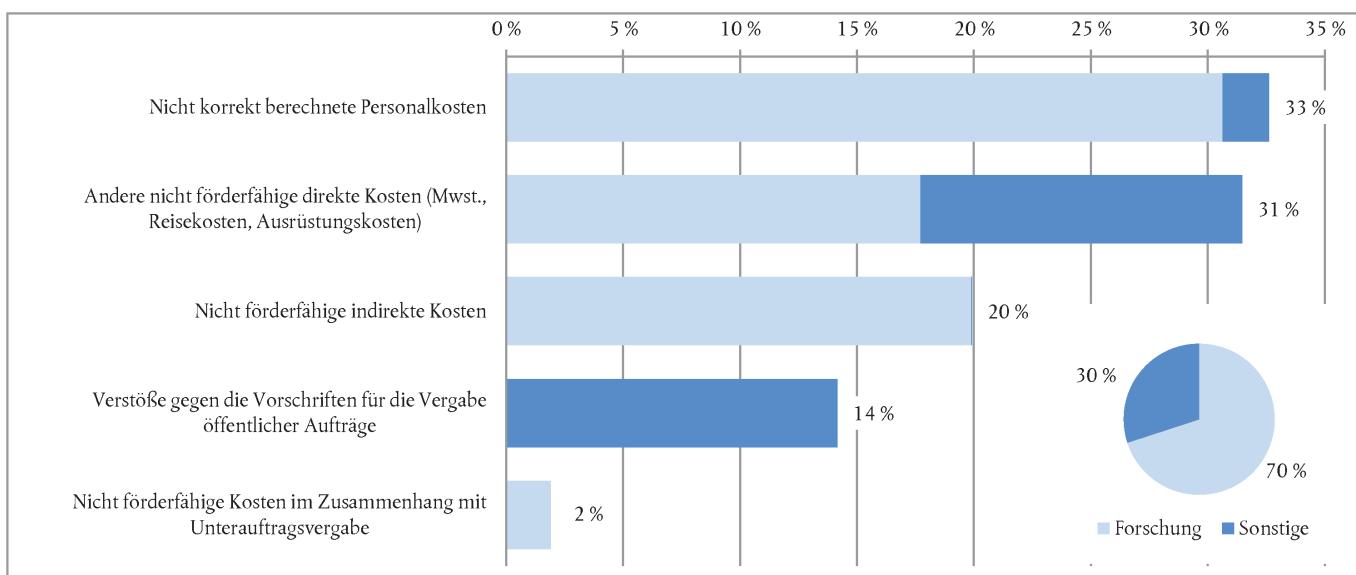
5.6. Die vom Hof angegebene Fehlerquote ist nur ein Indikator für die wirksame Ausführung der EU-Ausgaben. Die Kommission verfolgt jedoch eine mehrjährige Kontrollstrategie, auf deren Grundlage die Kommissionsdienststellen den Restfehler berechnen, bei dem Wieder-einziehungen sowie Berichtigungen und die Auswirkungen aller kommissionsinternen Kontrollen und Prüfungen über den Durchführungszeitraum des Programms hinweg berücksichtigt werden. Am Jahresende 2014 betrug der errechnete Restfehler für das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EEPR) 0,42 % und für das Programm TEN-V 0,84 %; für die Forschungsprogramme wurde er auf 3 % geschätzt.

5.7. Personalkosten und indirekte Kosten machen bei Forschungs- und Innovationsprojekten den überwiegenden Teil der Projektkosten aus. Um den vielfältigen Kostenstrukturen in der europäischen Forschungslandschaft Rechnung zu tragen, wurde bewusst entschieden, die Ausgaben in diesen Kostengruppen auf der Grundlage der realen Kosten anstatt von Stückkosten oder Pauschalsätzen zu erstatten. Dies erklärt ihre Fehleranfälligkeit, die in der Abbildung zum Ausdruck kommt.

Bei der Konzeption von Horizont 2020 wurde versucht, diese Fehlerquellen durch eine Reihe von Vereinfachungen so weit wie möglich auszuschalten — siehe Ziffer 5.9.

⁽¹⁾ Ab 2015 tritt die Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW) an die Stelle der GD ENTR.

⁽²⁾ Wir berechnen die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Wir sind zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 3,1 % (untere Fehlergrenze) und 8,1 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Abbildung 5.2 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.8. In 27 Fällen quantifizierbarer Fehler verfügten die Kommission, die nationalen Behörden oder die unabhängigen Prüfer⁽³⁾ über ausreichende Informationen⁽⁴⁾, um die Fehler vor Anerkennung der Ausgaben zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen. Wenn alle diese Informationen genutzt worden wären, wäre die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 2,8 Prozentpunkte niedriger ausgefallen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.8. Die Kommission verfügt über ein robustes System von Ex-ante-Kontrollen, das automatisierte Checklisten, schriftliche Anleitungen und ständige Weiterbildung umfasst. Dieses System zu verbessern, ohne den Begünstigten zusätzliche Verwaltungslasten aufzuerlegen und gleichzeitig die umgehende Auszahlung sicherzustellen, ist eine ständige Herausforderung. Die Feststellungen des Hofes werden dazu dienen, die Ex-ante-Kontrollen einschließlich der Checklisten und Anleitungen weiter zu verbessern und die Kontrollen womöglich weiter zu automatisieren. Die Kommission arbeitet zudem mit nationalen Stellen und Behörden zusammen, um dafür zu sorgen, dass deren Kontrollverfahren in vollem Umfang einsatzbereit sind, um Fehler zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen.

Die Bescheinigung der Kostenaufstellungen durch unabhängige Prüfer ist ein bekanntes Problem, das bereits in früheren Berichten angesprochen wurde. Um den Empfehlungen des Hofes nachzukommen, organisierte die Kommission eine Reihe von Zusammenkünften mit Begünstigten und unabhängigen bescheinigenden Prüfern (über 300), um ihnen die häufigsten Fehler vor Augen zu führen. Darauf hinaus wurden bescheinigende Prüfer über ihre Fehler informiert und mit dem Programm Horizont 2020 eine stärker didaktisch orientierte Vorlage für Bestätigungsvermerke eingeführt. Im Forschungsbereich wird die Fehlerquote durch Bestätigungsvermerke um schätzungsweise 50 % gegenüber unbestätigten Kostenaufstellungen gesenkt. Auch wenn durch Bestätigungsvermerke nicht jeder Fehler aufgedeckt wird, sind sie dennoch ein wichtiges Hilfsmittel zur Verringerung der Gesamtfehlerquote.

⁽³⁾ In bestimmten Fällen, wie etwa Kostenaufstellungen zu Projekten des Siebten Forschungsrahmenprogramms mit einem EU-Beitrag von mehr als 375 000 Euro, müssen unabhängige Prüfer die Förderfähigkeit der geltend gemachten Kosten bescheinigen.

⁽⁴⁾ Auf der Grundlage von Belegen, einschließlich standardmäßiger Gegenkontrollen und obligatorischer Kontrollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Forschung und Innovation: Komplexe Vorschriften erhöhten beim Siebten Forschungsrahmenprogramm das Fehlerrisiko

5.9. Wir stellten die gleichen Fehlerarten und -spannen fest wie bereits während der gesamten Laufzeit des Siebten Forschungsrahmenprogramms: nicht korrekt berechnete Personalkosten; andere nicht förderfähige direkte Kosten wie nicht belegte Reise- oder Ausrüstungskosten; nicht förderfähige indirekte Kosten, die auf fehlerhaften Gemeinkostensätzen beruhten oder Kostenkategorien enthielten, die nicht mit dem Projekt in Zusammenhang standen (siehe Kasten 5.1).

Kasten 5.1 — Beispiele für Fehler bei den für ein Forschungs- und Innovationsprojekt erstatteten Kosten

Unsere Stichprobe enthielt eine Zahlung der Kommission an eine internationale Organisation, die mit vier Partnern ein mit Mitteln des Siebten Forschungsrahmenprogramms gefördertes länderübergreifendes Verbundprojekt im Bereich Gesundheit durchführte. Auf der Grundlage der von der Organisation eingereichten Kostenaufstellung erstattete die Kommission rund 132 000 Euro. Wir ermittelten bei den von der Empfängerorganisation gemeldeten Kosten allerdings mehrere Fehler:

- überhöhte Personalkosten,
- Reisekosten, die nicht mit dem Projekt in Zusammenhang standen,
- falsch berechnete indirekte Kosten.

Darüber hinaus verwendete der Empfänger bei Umrechnung der gemeldeten Kosten von der Landeswährung in Euro einen falschen Wechselkurs, wodurch der Anteil der überhöhten Kosten noch zunahm. Die vom Empfänger gemeldeten nicht förderfähigen Kosten betrugen insgesamt 73 000 Euro bzw. 55 % der geltend gemachten Kosten.

Wir ermittelten bei 39 der 95 zur Stichprobe gehörenden Forschungs- und Innovationsprojekte von der Kommission erstattete nicht förderfähige Kosten. In 13 dieser Fälle machten die nicht förderfähigen Kosten mehr als 10 % der vom Empfänger insgesamt gemeldeten Kosten aus.

5.10. Die Kommission stellt bei Durchführung ihres eigenen Programms zur Prüfung erstatteter Kosten für Forschungs- und Innovationsprojekte (siehe Ziffern 5.18-5.24) ähnliche Fehler mit vergleichbarer Spanne und Häufigkeit fest.

5.9. Die kommissionseigenen Prüfungen haben auch gezeigt, dass Fehlerart und Fehlerquote infolge der komplexen RP7-Bestimmungen konstant sind.

Da sämtliche RP7-Verträge bereits unterzeichnet sind, kann der Rechtsrahmen nicht weiter modifiziert werden. Während der Laufzeit des RP7 hat die Kommission jedoch versucht, das nach dem geltenden Rechtsrahmen angewandte System zu vereinfachen; ein Beispiel sind die von der Kommission am 24. Januar 2011 angenommenen Vereinfachungsmaßnahmen (Beschluss K(2011) 174).

Der Rechtsrahmen für das Programm Horizont 2020 wurde radikal vereinfacht, um die Erwartungen der Beteiligten sowie der Legislativorgane zu erfüllen; das besondere Augenmerk galt hierbei den Personal- und indirekten Kosten als wichtigsten Fehlerquellen.

Kasten 5.1 — Beispiele für Fehler in den für ein Forschungs- und Innovationsprojekt erstatteten Kosten

Die Kommission wird die zu Unrecht gezahlten Beträge wiedereinziehen. Der Fall illustriert zudem die Probleme im Umgang mit internationalen Partnern; obwohl die Zusammenarbeit mit Forschern außerhalb Europas nötig ist, um die globalen gesellschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen, sind diese Organisationen häufig nicht mit den Förderfähigkeitsregeln der EU vertraut.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.11. Die anhaltend wesentliche Fehlerquote bei Ausgaben für Forschung und Innovation entsteht durch Risiken, die aus der Konzeption und Umsetzung des Siebten Forschungsrahmenprogramms resultieren. Die Förderfähigkeitsregeln sind komplex, und im Rahmen des Programms werden zahlreiche verschiedene Fördersätze gewährt. Die Projekte werden von einer Vielzahl von Partnern durchgeführt, die auf viele Standorte verstreut sind und auch in Drittländern ansässige Empfänger umfassen. Es gibt unterschiedlichste Arten von Empfängern, deren Rechnungsführungssysteme häufig nicht den Programm-anforderungen entsprechen.

5.12. Im Jahr 2014 schloss die Kommission die ersten Finanzhilfevereinbarungen und leistete die ersten Vorschusszahlungen zum neuen Rahmenprogramm für Forschung und Innovation. Die Fördervorschriften des Programms Horizont 2020 sind einfacher als die des Siebten Forschungsrahmenprogramms, und die Kommission hat sich sehr um Verringerung des Verwaltungsaufwands bemüht.

5.13. Durch einige in das Programm Horizont 2020 aufgenommene Komponenten steigt allerdings das Risiko für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge. So soll das Programm — zur Unterstützung einer besseren Forschung und Innovation sowie zur Schaffung von Wachstum und Beschäftigung — eine höhere Beteiligung von KMU und neuen Teilnehmern (in vielen Fällen ebenfalls KMU) bewirken. Die Kommission hat festgestellt, dass bei diesen Teilnehmerkategorien besonders häufig Fehler auftreten, wie auch durch das Beispiel in Kasten 5.2 veranschaulicht wird.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.11. Aufgrund der Komplexität der Bestimmungen hat die Kommission das Programm Horizont 2020 in vielerlei Hinsicht vereinfacht.

Zur Verwirklichung der politischen Ziele, insbesondere der Schaffung von Wachstum und Beschäftigung sowie der Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen durch Forschung und Innovation, sind multinationale und multidisziplinäre Partnerschaften, die breite Einbindung der Privatwirtschaft, insbesondere von Kleinunternehmen, sowie die Erstattung von Personal- und indirekten Kosten auf der Grundlage der realen Kosten allerdings unerlässlich. Wie vom Hof dargelegt, ergibt sich dadurch eine Reihe von Risiken.

Auf der anderen Seite werden in Fällen, in denen die politischen Ziele den Einsatz einfacherer Verfahren erlauben, Fehlerquoten von unter 2 % verzeichnet. Die betreffenden Finanzhilfen (ERC-Finanzhilfen, Marie-Skłodowska-Curie-Finanzhilfen) sind unkompliziert — sie werden größtenteils an öffentliche Einrichtungen gezahlt, häufig in Form von Pauschalsätzen oder Pauschalbeträgen, wobei der Großteil der Finanzhilfen an einzelne Empfänger vergeben wird.

5.13. Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 5.13 und 5.14:

Die vom Hof genannten Komponenten wurden von den Legislativorganen eingeführt. Sie resultieren aus bewussten politischen Entscheidungen des Gesetzgebers zur Erreichung der Programmziele.

Die Beteiligung von KMU ist für den Erfolg des Programms, die Schaffung von Wachstum und Beschäftigung sowie die Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen unerlässlich.

Da die Verwaltungskapazitäten von KMU begrenzt sind, wurden die Vorschriften für KMU so weit wie möglich vereinfacht, um ihren Verwaltungsaufwand zu verringern. Dennoch bleibt ein erhöhtes Risiko bestehen.

Die für große Infrastrukturen gewährten Erstattungen dienen dazu, strategische Forschungspartner, die hohe Summen in die Infrastruktur investiert haben, angemessen zu entschädigen. Die zusätzlichen Vergütungen sind dazu gedacht, Forscher in ganz Europa angemessen zu entschädigen, die Spitzenforschung auszuweiten, das Innovationsgefälle zu verringern und die Attraktivität des Programms zu erhalten.

Um die Risiken zu mindern, wird die Kommission alle Teilnehmer, die Fördergelder für große Forschungsinfrastruktur erhalten, Ex-ante-Bewertungen unterziehen; ausführliche Hinweise zur Verwendung zusätzlicher Vergütungen im Rahmen des Programms wurden bereits bereitgestellt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 5.2 — Beispiel für signifikante Fehler bei den von einem KMU zur Erstattung geltend gemachten Kosten für ein Forschungs- und Innovationsprojekt

Wir untersuchten eine Kostenaufstellung eines KMU über 764 000 Euro, das mit 16 Partnern ein mit Mitteln des Siebten Forschungsrahmenprogramms gefördertes Projekt im Bereich erneuerbare Energien durchführte. Es stellte sich heraus, dass die von dem KMU gemeldeten Kosten fast zur Gänze nicht förderfähig waren:

- Der vom Eigentümer des KMU berechnete Stundensatz war deutlich höher als der in den Leitlinien der Kommission festgelegte Satz.
- Die Kosten im Zusammenhang mit Unterauftragsvergabe waren weder ein förderfähiger Kostenbestandteil noch waren sie nach Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens angefallen.
- Die gemeldeten indirekten Kosten enthielten nicht förderfähige Positionen, beruhten auf Schätzungen und konnten nicht mit der Buchführung des Empfängers in Einklang gebracht werden.

Die von der Kommission erstatteten nicht förderfähigen Kosten führten zu einem Fehler, der mehr als 90 % der insgesamt untersuchten Kosten betraf.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 5.2 — Beispiel für signifikante Fehler bei den von einem KMU zur Erstattung geltend gemachten Kosten für ein Forschungs- und Innovationsprojekt

Die Kommission möchte betonen, dass der Empfänger einen erheblichen Beitrag zu dem Projekt geleistet hat. Allerdings stützte der Empfänger seine Kostenabrechnung weitgehend auf seine normalen Geschäftspraktiken (insbesondere die Verwendung gewerblicher Stundensätze statt der tatsächlichen Kosten sowie die Vergabe von Unteraufträgen nach der bei ihm üblichen Vorgehensweise statt des in den EU-Vorschriften vorgesehenen Grundsatzes des wirtschaftlich günstigsten Angebots). Dies unterstreicht die Probleme beim Umgang mit KMU.

5.14. Darüber hinaus entsteht durch die Einführung spezifischer Förderkriterien in bestimmten Fällen, wie bei zusätzlichen Vergütungen für Forscher oder bei Nutzung einer großen Forschungsinfrastruktur durch Teilnehmer, ein erhöhtes Risiko für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge.

5.15. Die Ausgaben werden bei Horizont 2020 weiterhin von einer Vielzahl von Einrichtungen ausgeführt. Tatsächlich ist die Zahl der an der Verwaltung des Programms Horizont 2020 beteiligten Einrichtungen gegenüber dem Siebten Forschungsrahmenprogramm sogar gestiegen. Die Kommission muss durch angemessene interne Systeme sicherstellen, dass eine unterschiedliche Behandlung der Empfänger vermieden wird.

5.15. Die Kommission räumt ein, dass die einheitliche Behandlung der Programtteilnehmer ein Problem darstellt. Sie tätigt hohe Investitionen, um im Rahmen von Horizont 2020 eine einheitliche Behandlung zu gewährleisten, insbesondere durch die Einrichtung der zentralen Unterstützungsfunction, die Rechtsberatung, Geschäftsprozesse, Informationstechnologie und Prüfung in einer einzigen Direktion zusammenfasst, die allen mit dem Bereich Forschung befassten Kommissionsdienststellen Unterstützung bietet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Andere Ausgabeninstrumente: nicht förderfähige und nicht belegte Kosten sowie Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

5.16. Auch bei anderen wichtigen Ausgabeninstrumenten der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ deckten wir bei erstatteten Kosten Fehler auf, die hinsichtlich Spanne und Art mit den in früheren Jahren festgestellten Fehlern vergleichbar sind. Dazu zählten nicht belegte und nicht förderfähige Kosten sowie Fälle von Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge (siehe Beispiele in Kasten 5.3).

Kasten 5.3 — Beispiele für Fehler bei erstatteten Kosten für Projekte anderer Programme der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

- a) Bei einem Projekt des Programms für die transeuropäischen Verkehrsnetze in Schweden vergab der Empfänger einen Auftrag über IT-Beratungsleistungen direkt ohne jegliche Bekanntmachung. Der Wert dieser Leistungen lag über den in den europäischen Vergaberechtlinien festgelegten Schwellenwerten. Daher hätte ein offenes internationales Verfahren stattfinden müssen.
- b) Bei einem Projekt des Europäischen Energieprogramms zur Konjunkturbelebung im Vereinigten Königreich meldete der Empfänger Ausgaben, die nicht den im Finanzierungsbeschluss über die Gewährung von Mitteln für das Projekt festgelegten Bedingungen entsprachen. Insbesondere umfasste die für die Berechnung der Personalkosten angewandte Methode nicht förderfähige Kosten für nicht gesetzliche Leistungen (Bonuszahlungen auf der Grundlage des Unternehmensgewinns) sowie nicht förderfähige indirekte Kosten, die nicht mit dem Projekt in Zusammenhang standen.
- c) Bei einem Projekt des Programms für die transeuropäischen Verkehrsnetze zum Bau einer Hochgeschwindigkeitsbahnverbindung in Italien machte der Empfänger nicht förderfähige Ausgaben für einen mit einem Unterauftragnehmer in Bezug auf einen Vertragsbruch erzielten Vergleich geltend.
- d) Bei einem länderübergreifenden Projekt der beruflichen Bildung, das in Griechenland im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen (Teilbereich Leonardo da Vinci) durchgeführt wurde, machte der für die Umsetzung zuständige Empfänger überhöhte Kosten für den Transfer von am Projekt teilnehmenden Studenten vom Flughafen ins Stadtzentrum geltend. Die nationale Agentur, deren Aufgabe es ist, Gewähr für die Förderfähigkeit der mit EU-Mitteln finanzierten Tätigkeiten zu liefern, hatte das Projekt einer Aktenprüfung unterzogen, aber keine Feststellungen gemeldet.

Kasten 5.3 — Beispiele für Fehler bei erstatteten Kosten für Projekte anderer Programme der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

- a) Die Kommission wird die zu Unrecht gezahlten Beträge wiedereinziehen.
- b) Die Kommission wird die zu Unrecht gezahlten Beträge wiedereinziehen.
- c) Die Kommission wird die zu Unrecht gezahlten Beträge wiedereinziehen.
- d) Die Kommission wird die betreffenden Beträge über die nationale Agentur vom Empfänger wiedereinziehen. Darauf hinaus wird die Einführung von Pauschalbeträgen und Pauschalsätzen beim Programm Erasmus+ den Spielraum für überhöhte Forderungen dieser Art verringern.

5.17. Insgesamt ermittelten und quantifizierten wir Fehler bei 14 der 71 Vorgänge aus der Stichprobe von Programmen und Tätigkeiten, die nicht zum Bereich Forschung und Innovation zählen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

**UNTERSUCHUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME
UND JÄHRLICHER TÄTIGKEITSBERICHTE****Prüfungen von Ausgaben für Forschung und Innovation durch die Kommission**

5.18. Im Bereich Forschung und Innovation trug die Kommission der von Empfängern und den Legislativorganen ausgedrückten Notwendigkeit Rechnung, den Verwaltungsaufwand zu begrenzen und die rechtzeitige Durchführung von Projekten zu erleichtern⁽⁵⁾. Sie hat die Kontrollen vor Zahlung daher eingeschränkt und ist bestrebt, Sicherheit vor allem durch die Prüfung erstatteter Kosten zu erlangen.

5.19. Die Kommission begann im Jahr 2009 mit ihrem Programm zur Prüfung von Projekten des Siebten Forschungsrahmenprogramms. Das Programm hat zwei Hauptkomponenten: i) nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Prüfungen, mit denen eine repräsentative Fehlerquote für das Siebte Forschungsrahmenprogramm ermittelt werden soll, und ii) Prüfungen für Korrekturzwecke bzw. risikoorientierte Prüfungen, die auf der Grundlage von Risikokriterien ausgewählt werden und vorschriftswidrige Ausgaben eindämmen sollen.

5.20. Die Prüfungen werden von Bediensteten der Kommission und von externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften im Auftrag der Kommission durchgeführt. Die Ergebnisse liefern wesentlichen Input für die jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen der Generaldirektoren zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge und bilden die Grundlage für die Wiedereinziehung von Mitteln bei Zuwendungsempfängern, wenn sich herausgestellt hat, dass damit nicht förderfähige Kosten erstattet wurden.

5.21. Seit Januar 2014 werden die Prüfungen vom Gemeinsamen Rechnungsprüfungsamt koordiniert, den die Kommission als Teil einer zentralen Unterstützungsfunction eingerichtet hat. Die zentrale Unterstützungsfunction ist bei der GD RTD angesiedelt und stellt Dienste im Bereich der geteilten Mittelverwaltung für alle Generaldirektionen, Exekutivagenturen und gemeinsamen Unternehmen bereit, die im Ausgabenbereich Forschung und Innovation tätig sind.

5.22. Bis Ende 2014 hatte die Kommission erstattete Kosten in Höhe von 2 Milliarden Euro bzw. 8 % der zum Siebten Forschungsrahmenprogramm geleisteten Zahlungen im Betrag von 24,5 Milliarden Euro geprüft. Sie hatte 2 860 der 3 000 in ihrer Prüfungsstrategie vorgesehenen Prüfungen abgeschlossen.

5.23. Infolge ihrer Prüfungen hatte die Kommission bis Ende 2014 47,6 Millionen Euro (2013: 29,6 Millionen Euro) wiedereingezogen, und die noch ausstehenden Wiedereinzungsbeträge hatten sich auf nahezu 20 Millionen Euro (2013: 17 Millionen Euro) erhöht.

5.24. Die Kommission geht davon aus, dass die Höhe vorschriftswidriger Ausgaben in endgültigen Ausgabenerklärungen durch ihre Prüfungsstrategie deutlich verringert wird. Ein Absinken der endgültigen Fehlerquote unter 2 % erwartet sie hingegen nicht.

⁽⁵⁾ In seiner Entschließung zur Entlastung 2012 hat beispielsweise das Europäische Parlament „betont, dass das richtige Gleichgewicht zwischen einem geringeren Verwaltungsaufwand und einer wirksamen Finanzkontrolle gefunden werden muss“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Jährliche Tätigkeitsberichte

5.25. Wir untersuchten die Berichte der GD EAC, der GD ENTR und der GD RTD und sind der Auffassung, dass sie im Allgemeinen eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge enthalten und dass unsere Feststellungen und Schlussfolgerungen durch die vorgelegten Informationen weitgehend bestätigt werden. Beispielsweise enthalten die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD RTD und der GD ENTR sowie jene der Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (GD CNECT), der GD ENER und der GD MOVE jeweils einen Vorbehalt bezüglich der Genauigkeit der Kostenaufstellungen zu Finanzhilfen des Siebten Forschungsrahmenprogramms.

5.26. Wie schon in früheren Jahren stellten wir mehrere Fehler in den zu unserer Stichprobe gehörenden Projekten des Programms für die transeuropäischen Verkehrsnetze und des Europäischen Energieprogramms zur Konjunkturbelebung fest, die Verstöße gegen EU- und nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Meldung nicht förderfähiger Ausgaben durch die Empfänger betrafen. Die GD ENER und die Exekutivagentur für Innovation und Netze müssen daher für ein angemessenes Risikomanagement im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sorgen, insbesondere bezüglich der Einhaltung der EU- und der nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge.

In den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD ENER und der Exekutivagentur für Innovation und Netze werden die Risiken für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge unterbewertet

5.27. Wir stellten spezifische Probleme in der Methode fest, die von der GD ENER und der Exekutivagentur für Innovation und Netze zur Berechnung der Indikatoren für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge verwendet wurde:

- Beim Programm für die transeuropäischen Verkehrsnetze und beim Europäischen Energieprogramm zur Konjunkturbelebung bezog die Kommission die Ergebnisse vom Hof durchgeföhrter Prüfungen in ihre Berechnung ein, allerdings mit einer anderen Fehlerquantifizierung.
- Beim Programm für die transeuropäischen Verkehrsnetze rechnet die Kommission die in der Stichprobe festgestellten Fehler nicht systematisch hoch.

5.26. Die Kommission räumt ein, dass bei den Programmen EEPR und TEN-V mit der Auftragsvergabe verbundene Risiken bestehen. Die Gestaltung der von der GD ENER und der INEA eingerichteten Kontrollsysteme soll gewährleisten, dass der Restfehler unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt.

Am Jahresende 2014 betrug der mehrjährige Restfehler für TEN-V 0,84 % und für das EEPR 0,42 %.

5.27. Die Kommission möchte Folgendes hervorheben:

- Die Kommission bezieht die Ergebnisse der vom Hof durchgeföhrten Prüfungen in ihre Berechnungen mit ein, allerdings nur bei Beträgen, bei denen sie mit den Feststellungen des Hofes übereinstimmt.
- Die Ergebnisse der Ex-post-Kontrollen haben in Relation zur Stichprobenprüfung der Vorgänge nur begrenzte Erkenntnisse erbracht. Die Auftragsvergabe wird anhand von Fällen überprüft, die nicht in der Stichprobe für die Vorgangsprüfung vertreten sind. Fällt in der Stichprobe ein Fehler auf, werden die nicht geprüften Vorgänge untersucht; wird der Fehler als systematisch eingestuft, dann wird er durch die Prüfung aller möglicherweise betroffenen zugrunde liegenden Vorgänge (etwa der Personalkosten) hochgerechnet. Bei isoliert auftretenden Fehlern wird angenommen, dass diese nach der Prüfung berichtigt wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.28. Diese Probleme haben zur Folge, dass die ermittelte Fehlerquote zu niedrig ausgewiesen wird und die Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen auf die Risikobeträge zu hoch angesetzt werden. Wir sind deshalb der Auffassung, dass die Risiken für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge durch die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD ENER sowie der Exekutivagentur für Innovation und Netze veröffentlichten einschlägigen Indikatoren unterbewertet werden.

Uneinheitliche Vorgehensweisen bei der Bewertung der Risikobeträge

5.29. 2014 mussten die Generaldirektionen erstmals eine Gesamtbewertung der Risiken für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorlegen. Dafür wurden die gewichtete durchschnittliche Fehlerquote für den Gesamtbetrag der in ihre Zuständigkeit fallenden Ausgaben und der daraus resultierende Risikobetrag berechnet (siehe Ziffer 1.50).

5.30. Diese Berechnung hätte anhand der ermittelten Fehlerquote vorgenommen werden müssen. Wie wir feststellten, haben die GD MOVE und die GD ENER jedoch die bereinigte Fehlerquote (nach Berichtigungen) verwendet. Bei den Ausgaben für das Programm zur Stilllegung von Kernkraftanlagen der GD ENER wurden statt der Prüfungsergebnisse geschätzte Beträge verwendet.

5.31. Wegen der unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Berechnung der gewichteten durchschnittlichen Fehlerquote und des daraus resultierenden Risikobetrags sind die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten enthaltenen Bewertungen nicht unmittelbar vergleichbar.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2014**

5.32. Insgesamt geht aus den Prüfungsberichten hervor, dass die Ausgaben für die Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

5.33. Für diese MFR-Teilrubrik führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 5,6 % beläuft (siehe **Anhang 5.1**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.28. Nach Auffassung der Kommission werden die Gesamtrisikobeträge gewissenhaft erstellt, um zu gewährleisten, dass die Risiken für die Ordnungsmäßigkeit nicht wesentlich unterschätzt werden.

5.29. Wie in Ziffer 1.50 dargelegt, sind die Generaldirektoren aufgrund der neuen Anweisungen dazu verpflichtet, die geschätzte ermittelte Fehlerquote anzugeben, damit der Risikobetrag für die Gesamtheit der in ihre Zuständigkeit fallenden Mittel geschätzt werden kann. Dieser Betrag wird gemeinsam mit den geschätzten künftigen Berichtigungen aufgeführt.

5.30. Im Fall der GD MOVE und der GD ENER wurden die ermittelten Fehlerquoten (oder, falls nicht vorhanden, die bestmöglichen Schätzungen) auf alle Maßnahmen angewendet; eine Ausnahme bildete das RP7, bei dem aufgrund eines Irrtums ein Restfehler von 3 % (anstatt von 5 %) verwendet wurde. Dies wirkte sich jedoch nur in begrenztem Umfang auf die durchschnittliche Fehlerquote aus (bei der GD MOVE waren es 0,06 %, bei der GD ENER 0,41 %).

Laut den jüngsten Prüfungsberichten über das Programm zur Stilllegung von Kernkraftanlagen der GD ENER liegen die Fehlerquoten weit unterhalb der geschätzten ermittelten Fehlerquote von 0,5 %, die im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD ENER angegeben ist — ein Zeichen für ein umsichtiges Vorgehen.

5.33. Es wird auf die Antwort der Kommission unter Ziffer 5.6 verwiesen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

5.34. **Anhang 5.2** zeigt das Ergebnis unserer Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung unserer in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012 legten wir neun Empfehlungen vor. Die Kommission hat drei Empfehlungen vollständig und sechs weitgehend umgesetzt.

5.35. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2014 sprechen wir die folgenden Empfehlungen aus:

— **Empfehlung 1:** Die Kommission, die nationalen Behörden und die unabhängigen Prüfer sollten alle verfügbaren relevanten Informationen nutzen, um Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor Erstattungszahlungen geleistet werden (siehe Ziffer 5.8).

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission verfügt über ein robustes System von Ex-ante-Kontrollen, das automatisierte Checklisten, schriftliche Anleitungen und ständige Weiterbildung umfasst. Dieses System zu verbessern, ohne den Begünstigten zusätzliche Verwaltungslasten aufzuerlegen und gleichzeitig die umgehende Auszahlung sicherzustellen, ist eine ständige Herausforderung. Die Feststellungen des Hofes werden dazu dienen, die Ex-ante-Kontrollen einschließlich der Checklisten und Anleitungen weiter zu verbessern und die Kontrollen womöglich weiter zu automatisieren. Die Kommission arbeitet zudem mit nationalen Stellen und Behörden zusammen, um dafür zu sorgen, dass deren Kontrollverfahren in vollem Umfang einsatzbereit sind, um Fehler zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen.

Die Bescheinigung der Kostenaufstellungen durch unabhängige Prüfer ist ein bekanntes Problem, das bereits in früheren Berichten angesprochen wurde. Um den Empfehlungen des Hofes nachzukommen, organisierte die Kommission eine Reihe von Zusammenkünften mit Begünstigten und unabhängigen bescheinigenden Prüfern (über 300), um ihnen die häufigsten Fehler vor Augen zu führen. Darüber hinaus wurden bescheinigende Prüfer über ihre Fehler informiert und mit dem Programm Horizont 2020 eine stärker didaktisch orientierte Vorlage für Bestätigungsvermerke eingeführt. Im Forschungsbereich wird die Fehlerquote durch Bestätigungsvermerke um schätzungsweise 50 % gegenüber unbestätigten Kostenaufstellungen gesenkt. Auch wenn durch Bestätigungsvermerke nicht jeder Fehler aufgedeckt wird, sind sie dennoch ein wichtiges Hilfsmittel zur Verringerung der Gesamtfehlerquote.

— **Empfehlung 2:** Basierend auf den Erfahrungen mit dem Siebten Forschungsrahmenprogramm sollte die Kommission für Horizont 2020 eine zweckdienliche Risikomanagement- und Kontrollstrategie ausarbeiten, einschließlich angemessener Kontrollen von Empfängern mit hohem Risiko (beispielsweise KMU und neue Teilnehmer) sowie aufgrund spezifischer Förderkriterien gemeldeter Kosten (siehe Ziffern 5.13-5.14).

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und teilt die Ansicht, dass für Horizont 2020 eine zweckdienliche Risikomanagement- und Kontrollstrategie benötigt wird, die die Programmrisiken, aber auch die politischen Ziele des Programms berücksichtigt, insbesondere die Notwendigkeit, KMU und neue Teilnehmer für das Programm zu gewinnen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass ihre Dienststellen bei der Berechnung der gewichteten durchschnittlichen Fehlerquoten und der darauf beruhenden Bewertung der Risikobeträge einen einheitlichen Ansatz anwenden (siehe Ziffern 5.29-5.31).

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Die zentralen Dienststellen der Kommission werden die Erkenntnisse, die im ersten Jahr der Anwendung der Konzepte der gewichteten durchschnittlichen Fehlerquote und des zugehörigen Gesamtrisikobetrags gewonnen wurden, dazu nutzen, ihre Anweisungen bzw. Leitlinien je nach Erfordernis genauer zu erläutern. Die Notwendigkeit, die Konzepte auf die jeweiligen Ausgabenbereiche der verschiedenen Kommissionsdienststellen abzustimmen, lässt sich jedoch nicht gänzlich ausschließen.

ANHANG 5.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER TEILRUBRIK „WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG“

	2014	2013 ⁽¹⁾
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	166	160
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	5,6 %	4,0 %
Obere Fehlergrenze	8,1 %	
Untere Fehlergrenze	3,1 %	

⁽¹⁾ Die Zahlen für 2013 wurden gemäß der Struktur des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 neu berechnet, damit die beiden Jahre verglichen werden können. **Abbildung 1.3** (Kapitel 1) ist die Neuzuordnung der Ergebnisse für 2013 auf der Grundlage der Struktur des Jahresberichts 2014 zu entnehmen.

ANHANG 5.2
WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE TEILRUBRIK „WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG“

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung wiegend	Stand der Umsetzung teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	
	Die Kommission sollte						
	Empfehlung 1: sich noch stärker um Behebung der in Zwischen- und Abschlusszahlungen sowie in abgerechneten Vorschüssen festgestellten Fehler bemühen, insbesondere indem sie die Zuwendungsempfänger und unabhängigen Prüfer an die Förderfähigkeitsregeln erinnert und erneut darauf hinweist, dass die Zuwendungsempfänger für alle gemeldeten Kosten Belege beibringen müssen.		X				<p>Die Kommission hat eine Kommunikationskampagne mit über 4 500 Teilnehmern durchgeführt, um die Empfänger und ihre Rechnungsprüfer an die Förderfähigkeitsregeln zu erinnern.</p> <p>Die Kommission wird besehnenende Prüfer weiterhin schriftlich informieren, falls sich die Ergebnisse der Kommissionseigenen Ex-post-Prüfungen wesentlich von den bestätigten Kostenauflstellungen unterscheiden.</p>
2012	Empfehlung 2: die für Forschungsrahmenprogrammprojekte zuständigen Koordinatoren daran erinnern, dass sie die erhaltenen Mittel unverzüglich an die anderen Projektpartner weiterleiten müssen.		X				
	Empfehlung 3: die vom Hof in den Ex-ante-Kontrollen ermittelten Schwachstellen analysieren, um zu beurteilen, ob diese Kontrollen geändert werden müssen.		X				<p>Die Kommission widmet sich andauernd den von verschiedenen Quellen (darunter auch vom Hof) ermittelten Schwachstellen in den Ex-ante-Kontrollen. Ein entsprechendes Vorgehen wurde in die Geschäftsprozesse von Horizont 2020 integriert.</p>
	Empfehlung 4: die Verzögerungen bei der Durchführung von Ex-post-Prüfungen verringern und die Umsetzungsquote bei hochgerechneten Korrekturen erhöhen.		X				<p>Die Kommission überwacht andauernd die Umsetzung der Berichte über ihre Ex-post-Prüfungen. Die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen der Kommission enthalten zudem Informationen über die diesbezüglichen Fortschritte.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	Nicht weitgehend teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	
2012	Empfehlung 5: die Überwachungs- und Kontrollsystme für das zum Rahmenprogramm für Wachstum und Beschäftigung gehörende Programm zur Unterstützung der IKT-Politik stärken.		X				<p>Die Kommission (GD CNECT) hat eine Prüfungsstrategie für die nicht forschungsbegleiteten Ausgaben der GD angenommen, um dem Generaldirektor der GD die Zuverlässigkeit der Verwaltung der betreffenden Mittel zu gewährleisten.</p> <p>Im Jahr 2014 wurden 30 Prüfungen zu nicht forschungsbegleiteten Ausgaben in Höhe von 10 Mio. EUR abgeschlossen, zudem wurden 42 neue Prüfungen im Bereich des zum Rahmenprogramm für Wachstum und Beschäftigung gehörenden Programms zur Unterstützung der IKT-Politik aufgenommen. 2015 werden außerdem 98 neue Prüfungen eingeleitet.</p> <p>Die bei der Umsetzung der Strategie erzielten Fortschritte werden monatlich in der vom Generaldirektor geleiteten Sitzung des Ausschusses „Audit Budget and Control“ (ABC) überwacht, an der Vertreter aus allen Direktionen teilnehmen.</p> <p>Im Jahr 2012 wurden Vereinfachungsmaßnahmen für KMU-Inhaber angenommen. Außerdem wurde die Mustervereinbarung des Rahmenprogramms für Wachstum und Beschäftigung nach Inkrafttreten der neuen Haushaltssordnung im Jahr 2013 um die Bereiche Hochrechnung und Dritte erweitert.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	Nicht weitgehend	teilweise	Nicht ungesetzt	
2011	<p>Die Kommission sollte</p> <ul style="list-style-type: none"> — in Bezug auf die Forschungsrahmenprogramme ihre Anstrengungen intensivieren, um die in Zwischen- und Abschlusszahlungen festgestellten Fehler zu beheben; <p>Empfehlung 1:</p> <p>ihre Initiativen verstärken, um Zuwendungsempfänger und unabhängige Prüfer auf die bei den Ex-post-Prüfungen des Hofes und der Kommission aufgedeckten Fehler hinzuweisen;</p> <p>Empfehlung 2:</p> <p>ihre Initiativen verstärken, um Zuwendungsempfänger und unabhängige Prüfer auf die bei den Ex-post-Prüfungen des Hofes und der Kommission aufgedeckten Fehler hinzuweisen;</p> <p>Empfehlung 3:</p> <p>sicherstellen, dass die externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die in ihrem Auftrag Prüfungen durchführen, ihre Verfahren auf die Leitlinien und Standardverfahren der Kommission abstimmen und vor allem die Qualität der Prüfungsurteile verbessern.</p> <p>Empfehlung 4:</p> <p>Die Kommission sollte</p> <ul style="list-style-type: none"> — in Bezug auf die anderen internen Politikbereiche schnellstmöglich eine Ex-post-Prüfungsstrategie für das Programm zur Unterstützung der IKT-Politik einführen und sich dafür auf die Erfahrungen mit der risikoorientierten Ex-post-Prüfungsmethode der GD INFOSO für Projekte der Rahmenprogramme stützen. 						Siehe oben stehende Antworten.

KAPITEL 6

„Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

INHALT

	Ziffer
Einleitung	6.1-6.22
Besondere Merkmale der MFR-Teilrubrik	6.3-6.20
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	6.21-6.22
Teil 1: Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit	6.23-6.79
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	6.23-6.45
Untersuchung von Finanzierungsinstrumenten, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen	6.46-6.52
Untersuchung ausgewählter Systeme und Jährlicher Tätigkeitsberichte	6.53-6.75
Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission	6.53-6.68
Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission	6.69-6.75
Schlussfolgerung und Empfehlungen	6.76-6.79
Schlussfolgerung für 2014	6.76-6.77
Empfehlungen	6.78-6.79
Teil 2: Leistungsaspekte	6.80-6.86
Bewertung der Leistung von Projekten	6.80-6.86
Anhang 6.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“	
Anhang 6.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“	

BEMERKUNGEN DES HOFES**EINLEITUNG**

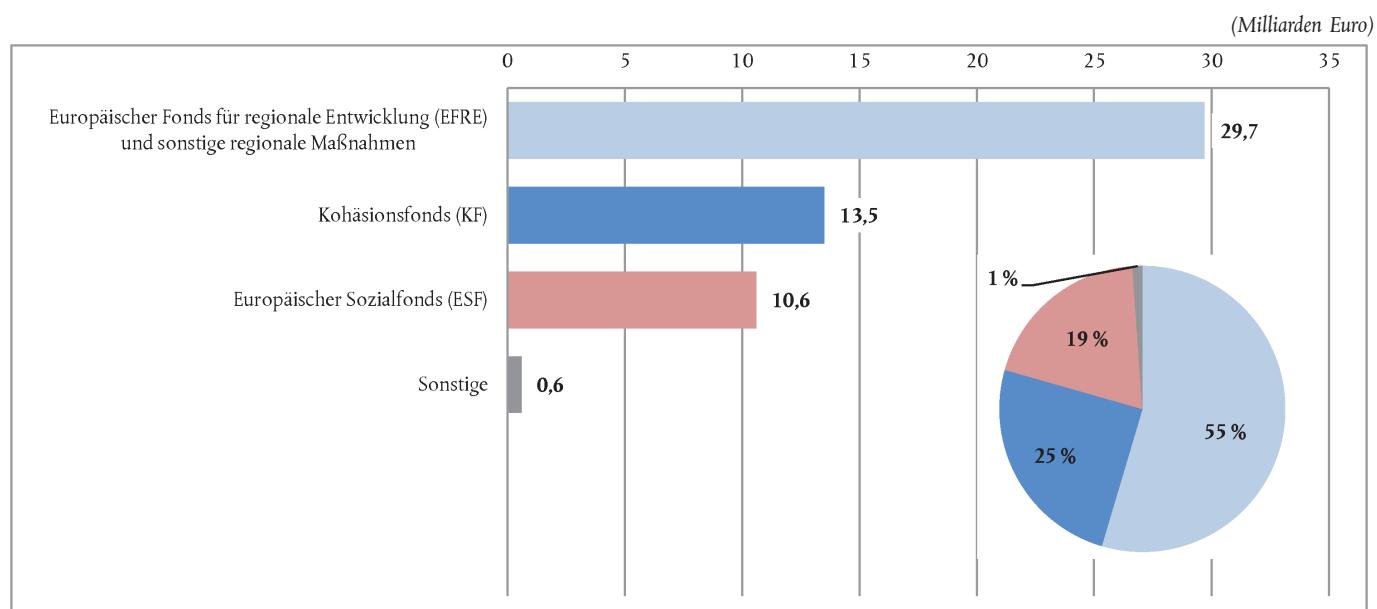
6.1. In diesem Kapitel legen wir unsere Feststellungen für die MFR-Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ vor. Teil 1 des Kapitels enthält die Ergebnisse der Prüfungen zu folgenden Bereichen:

- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Kohäsionsfonds (KF), bei denen es sich um die wichtigsten Instrumente des Politikbereichs „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ handelt, einschließlich des Beitrags dieser Politik zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gemäß dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument (ENI);
- Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), bei denen es sich um die wichtigsten Instrumente des Politikbereichs „Beschäftigung und Soziales“ handelt.

In Teil 2 des Kapitels werden Leistungsaspekte der untersuchten Projekte in der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ dargelegt.

Die Kerndaten zur Zusammensetzung der MFR-Teilrubrik 1b sind **Abbildung 6.1** zu entnehmen.

Abbildung 6.1 — MFR-Teilrubrik 1b — „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“



Zahlungen des Jahres insgesamt	54,4
- Vorschüsse ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽¹⁾	2,2
+ Auszahlungen an Endempfänger aus Finanzierungsinstrumenten, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen	1,7
+ Vorschüsse, die bei staatlichen Beihilfevorhaben von den Endbegünstigten verwendet wurden	1,2

Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	55,7
---	-------------

(¹) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.I**).

(²) Dieser Betrag umfasst 1,7 Milliarden Euro für Beiträge zu Finanzierungsinstrumenten, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, sowie Vorschüsse an die Begünstigten im Rahmen staatlicher Beihilfevorhaben.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2014 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.2. Während des Jahres 2014 handelte es sich bei der überwiegenden Mehrheit der Zahlungen um Zwischenzahlungen an operationelle Programme (OP) des Programmplanungszeitraums 2007-2013, deren Förderzeitraum am 31. Dezember 2015 endet. Die Vorschusszahlungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 beliefen sich auf rund 2 Milliarden Euro⁽¹⁾.

Besondere Merkmale der MFR-Teilrubrik*Politische Ziele*

6.3. Ziel der Maßnahmen in der MFR-Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ ist es, das Entwicklungsgefälle zwischen den verschiedenen Regionen durch die Umstrukturierung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung und die Diversifizierung ländlicher Gebiete zu verringern sowie die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zu fördern⁽²⁾.

Politische Instrumente

6.4. Die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ umfasst zwei Bereiche:

- den Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“, in dem die Umsetzung vor allem über den EFRE, den KF und den Beitrag zum ENI erfolgt. Auf diesen Politikbereich entfallen 80 % der in diesem Kapitel behandelten Ausgaben;
- den Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“, in dem die Umsetzung zum weitaus größten Teil über den ESF erfolgt. Auf diesen Politikbereich entfallen 20 % der in diesem Kapitel behandelten Ausgaben.

Regionalpolitik und Stadtentwicklung

6.5. Die Mittel des EFRE werden für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten, die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen, regionale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Maßnahmen zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in den 28 Mitgliedstaaten eingesetzt.

6.6. Mit Mitteln des Kohäsionsfonds werden in den Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt (d. h. in 16 der 28 Mitgliedstaaten), Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Umwelt und Verkehr finanziert⁽³⁾.

⁽¹⁾ Die Vorschusszahlungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 betrugen aufgeschlüsselt nach Fonds 661 Millionen Euro für den EFRE, 270 Millionen Euro für den KF, 634 Millionen Euro für den ESF und 410 Millionen Euro für den EHAP.

⁽²⁾ Artikel 174 bis 178 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁽³⁾ Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und Slowakei. Spanien kommt für eine Übergangsunterstützung aus dem KF in Betracht.

BEMERKUNGEN DES HOFESANTWORTEN DER KOMMISSION

6.7. Zu den sonstigen Ausgaben zählen der Beitrag des Politikbereichs „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gemäß dem ENI, das darauf abzielt, die EU und ihre Nachbarländer näher zusammenzubringen⁽⁴⁾.

Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“

6.8. Der ESF investiert in Humanressourcen und unterstützt Maßnahmen in den 28 Mitgliedstaaten, die auf die Steigerung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen an sich wandelnde Arbeitsmuster, auf verbesserten Zugang zur Beschäftigung, auf die Verbesserung der sozialen Eingliederung benachteiligter Personen sowie auf die Stärkung der Kapazitäten und der Effizienz öffentlicher Verwaltungen und Dienste abzielen.

6.9. Zu den sonstigen Ausgaben zählen Subventionen und Finanzhilfen über den EHAP an Einrichtungen, die Sozialmaßnahmen durchführen und koordinieren, um durch materielle Unterstützung⁽⁵⁾ bedürftigen Menschen einen Weg aus der Armut zu eröffnen.

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben aus den Fonds der Kohäsionspolitik (EFRE, KF und ESF)

6.10. Für den EFRE, den Kohäsionsfonds und den ESF gelten gemeinsame Regeln (vorbehaltlich der in den Verordnungen der einzelnen Fonds vorgesehenen Ausnahmen), die Umsetzung erfolgt über Mehrjahresprogramme, und alle drei Fonds unterliegen der geteilten Mittelverwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten.

6.11. Für jeden Programmplanungszeitraum genehmigt die Kommission auf der Grundlage von Vorschlägen der Mitgliedstaaten operationelle Programme (OP) und indikative Finanzierungspläne⁽⁶⁾. Die von den Behörden der Mitgliedstaaten ausgewählten Projekte werden im Rahmen der OP finanziert und von Privatpersonen, Vereinigungen, Unternehmen des privaten oder öffentlichen Rechts oder lokalen, regionalen bzw. nationalen Stellen durchgeführt. Die Vorschriften für die Erstattung von Kosten aus dem EU-Haushalt sind in den Verordnungen und/oder nationalen Förderfähigkeitsregeln festgelegt.

6.11. Die Festlegung der Förderfähigkeitsregeln auf nationaler Ebene (Artikel 56 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) war eine der wichtigsten Vereinfachungen, die im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingeführt wurden. Damit sollte den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Anpassung der Förderfähigkeitskriterien an die spezifischen Erfordernisse von Regionen oder Programmen und deren Harmonisierung mit Vorschriften gegeben werden, die für andere öffentliche Programme auf nationaler Ebene gelten.

⁽⁴⁾ Nähere Informationen zum ENI finden sich in Kapitel 8, MFR-Rubrik 4 — „Europa in der Welt“, Ziffern 8.2-8.4.

⁽⁵⁾ Dies umfasst Nahrungsmittel, Kleidung und andere unverzichtbare Gegenstände des persönlichen Bedarfs.

⁽⁶⁾ Die Kommission genehmigte für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 insgesamt 440 OP, von denen 322 auf den EFRE/KF (25 dieser OP umfassen Kohäsionsfondsprojekte) und 118 auf den ESF entfallen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.12. Für jedes Projekt machen die Begünstigten die angefallenen Kosten bei ihren nationalen Behörden geltend. Die einzelnen Erklärungen werden für jedes OP in regelmäßigen Abständen zu Ausgabenerklärungen zusammengefasst, die von den Behörden der Mitgliedstaaten bescheinigt und an die Kommission übermittelt werden⁽⁷⁾). Der Gesamtbetrag der EU-Kofinanzierung wird dem Mitgliedstaat anschließend aus dem EU-Haushalt erstattet.

Mitgliedstaatliche und regionale Ebene

6.13. Es ist in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten, vorschriftswidrige Ausgaben zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen und der Kommission Bericht zu erstatten. Für die laufende Verwaltung sind Verwaltungsbehörden und zwischengeschaltete Stellen zuständig⁽⁸⁾). Sie müssen durch Verwaltungsüberprüfungen (Aktenprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen) sicherstellen, dass alle Projekte für eine EU-Finanzierung in Frage kommen und dass die geltend gemachten Kosten mit allen in den Verordnungen und/oder nationalen Vorschriften festgelegten Bedingungen in Einklang stehen. Bescheinigungsbehörden müssen sicherstellen, dass angemessene Kontrollen durchgeführt worden sind, und zusätzliche Überprüfungen vornehmen, ehe sie die Ausgaben bei der Kommission melden, um eine Erstattung zu beantragen.

6.14. Zusätzlich führen Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten für jedes OP (oder eine Gruppe von OP) Systemprüfungen und auf Stichprobenbasis Ex-post-Prüfungen von Vorhaben durch⁽⁹⁾). Über diese Prüfungen liefern sie der Kommission jährliche Kontrollberichte, die ein jährliches Prüfungsurteil (Stellungnahme) zum Funktionieren der Systeme und die von den Prüfbehörden geschätzte Fehlerquote umfassen (siehe Ziffern 6.53-6.57)⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Das Ausmaß der Kostenerstattung ist von dem für die jeweiligen Projekte im OP festgelegten Erstattungssatz abhängig, richtet sich jedoch auch nach anderen Kriterien (z. B. besonderen Obergrenzen gemäß den Verordnungen und/oder den Vorschriften über staatliche Beihilfen).

⁽⁸⁾ Eine zwischengeschaltete Stelle ist eine Einrichtung des öffentlichen oder privaten Rechts, die unter der Verantwortung einer Verwaltungsbehörde tätig ist und in deren Auftrag Aufgaben wahrnimmt.

⁽⁹⁾ Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

⁽¹⁰⁾ Weitere Einzelheiten zur Rolle und zu den Zuständigkeiten der Prüfbehörden sowie zu ihrem Beitrag zum Prozess der Erlangung von Prüfungssicherheit der Kommission sind den Ziffern 5-11 des Sonderberichts Nr. 16/2013 „Modell der ‚Einzigsten Prüfung‘ („Single Audit“) — Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme“ zu entnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kommissionsebene

6.15. Die Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration) muss Sicherheit darüber erlangen, dass die Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben, die den Verordnungsanforderungen entsprechen und wirksam funktionieren⁽¹¹⁾.

6.16. Stellt die Kommission fest, dass ein Mitgliedstaat vorschriftswidrige Ausgaben, die bescheinigt und geltend gemacht wurden, nicht berichtigt hat oder dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme beträchtliche Mängel aufweisen, kann sie die Zahlungen unterbrechen oder aussetzen⁽¹²⁾. Wenn der Mitgliedstaat die vorschriftswidrigen Ausgaben nicht zurücknimmt (wobei er diese bis zum Ende des Programmplanungszeitraums durch förderfähige Ausgaben für andere Projekte desselben OP ersetzen kann) und/oder die aufgedeckten Systemmängel nicht beseitigt, kann die Kommission finanzielle Berichtigungen (Finanzkorrekturen) vornehmen⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

6.17. Bei der Umsetzung der OP sind die Behörden der Mitgliedstaaten mit konkurrierenden Prioritäten konfrontiert. Sie müssen die Ausgaben angemessenen Kontrollen unterziehen, mit denen die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sichergestellt werden sollen, während sie gleichzeitig ein Interesse daran haben, dass die von der EU zugewiesenen Mittel ausgeschöpft werden. In der Praxis kann dies der konsequenten Durchführung wirksamer Kontrollen entgegenstehen, sodass Verstöße gegen die Vorschriften nicht aufgedeckt und berichtigt und letztendlich nicht förderfähige Ausgaben aus dem EU-Haushalt erstattet werden. Außerdem kann dies zur Finanzierung von Projekten führen, die zu teuer sind, nicht effizient umgesetzt werden oder wahrscheinlich nicht zu den erwarteten Ergebnissen führen⁽¹⁵⁾ (siehe auch Ziffer 6.80). Dieses Spannungsverhältnis verschärft sich zum Ende des Förderzeitraums, da die Mitgliedstaaten Gefahr laufen, den nicht ausgegebenen Teil der ihnen ursprünglich zugewiesenen Mittel zu verlieren.

6.17. Durch angemessene Kontrollen muss die Ordnungsmäßigkeit aller im gesamten Durchführungszeitraum bis zum Abschluss gemeldeten Ausgaben sichergestellt werden. Da der Förderzeitraum am 31. Dezember 2015 ausläuft, erwartet die Kommission, dass das vom Hof erwähnte Risiko stärker auf Ausgaben zutreffen wird, die 2015 und in den Folgejahren gemeldet werden.

Die Abschlussunterlagen die die Mitgliedstaaten bis 31. März 2017 einreichen müssen, werden zusätzliche Sicherheit bieten. Die Kommission hat auf eigene Initiative am 20. März 2013 (Beschluss C(2013) 1573) Leitlinien für den Abschluss angenommen, die am 30. April 2015 aktualisiert und fertiggestellt wurden. Die Kommissionsdienststellen haben mehrere Seminare für die Mitgliedstaaten zu diesem Thema abgehalten sowie ihre Risikobewertungen und anschließend ihre Prüfstrategie 2007-2013 aktualisiert, um allen potenziellen Risiken mit Blick auf die letzte Phase des Durchführungszeitraums zu begegnen.

Außerdem hat die Kommission im November 2014 eine Taskforce für bessere Umsetzung eingerichtet, um die Durchführung des EFRE/KF in acht Mitgliedstaaten zu verbessern und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in vollem Umfang gewahrt werden (siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 2.18).

⁽¹¹⁾ Artikel 72 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽¹²⁾ Artikel 39 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates (ABL L 161 vom 26.6.1999, S. 1) sowie Artikel 91 und Artikel 92 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽¹³⁾ Artikel 99 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽¹⁴⁾ Weitere Informationen darüber, wie die Kommission Unterbrechungen/Aussetzungen beschlossen und Finanzkorrekturen vorgenommen hat, sind auch in Kapitel 1 „Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen“ (Ziffern 1.30-1.44) enthalten.

⁽¹⁵⁾ Weitere Informationen zu Leistungsaspekten finden sich in Kapitel 3 „EU-Haushalt und Ergebniserbringung“, Ziffern 3.76-3.86.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.18. Seit mehreren Jahren stellen wir im Bereich der Kohäsion ein hohes Maß an Unregelmäßigkeiten fest. Seit 2009, als der Großteil der Ausgaben den Programmplanungszeitraum 2007-2013 betraf, liegt die geschätzte Fehlerquote zwischen 4,5 % und 7,7 %⁽¹⁶⁾. Diese Quote ist deutlich niedriger als in den Jahren zuvor, als die Ausgaben den Programmplanungszeitraum 2000-2006 betrafen.

6.19. Bei den EFRE- und Kohäsionsfondsausgaben bestehen die Hauptrisiken darin, dass Aufträge nicht in Einklang mit den EU- und/oder nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge vergeben werden und dass Projekte finanziert werden, die nicht förderfähig sind oder nicht mit den EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen in Einklang stehen⁽¹⁷⁾. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass Begünstigte Kosten geltend machen, die gemäß den Verordnungen und/oder nationalen Förderfähigkeitsregeln nicht förderfähig sind.

6.20. Die Hauptrisiken bei den ESF-Ausgaben ergeben sich dadurch, dass Investitionen in das Humankapital immaterielle Werte betreffen und dass eine Vielzahl (oft kleiner) Partner an der Durchführung der Projekte beteiligt ist. Diese Faktoren können dazu führen, dass EU- und/oder nationale Förderfähigkeitsregeln nicht eingehalten werden, sodass nicht förderfähige Kosten durch die eingerichteten Systeme akzeptiert werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.18. Die Kommission ist der Ansicht, dass die gegenüber dem vorherigen Programmplanungszeitraum gesunkene Fehlerquote ein Hinweis auf die Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist.

6.19. Die Kommission teilt diese Einschätzung, wie der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Analysis of errors in Cohesion Policy for the years 2006-2009“ (Analyse der Fehler in der Kohäsionspolitik für die Jahre 2006-2009, SEC(2011) 1179 vom 5. Oktober 2011) zu entnehmen ist. Die Kommission hat seitdem weitere besondere Maßnahmen zur Verringerung dieser Risiken unternommen, etwa die zusätzliche Anleitung und Schulung der Verwaltungsbehörden bezüglich der festgestellten Risiken, die zeitnahe Durchführung der Finanzkorrekturen und der Unterbrechungs- und Aussetzungsverfahren sowie die Ausrichtung ihrer Prüftätigkeit auf die risikoreichsten Bereiche. Diese Präventiv- und Korrekturmaßnahmen wurden nebst neuen Initiativen in einem umfassenden Aktionsplan zusammengefasst, der 2013 gemeinsam von der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU erarbeitet wurde, um die Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu verbessern (siehe die Antwort der Kommission auf die Ziffern 6.30 bis 6.33).

Ein weiterer, zusammen mit der GD Wettbewerb erstellter Aktionsplan dient der Unterstützung der Programmbehörden bei der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen. Er wurde 2014 überarbeitet und vereinfacht und wird weiter umgesetzt.

6.20. Die Kommission hat besondere Maßnahmen ergriffen, um die festgestellten Risiken zu minimieren. Dazu zählen insbesondere Präventiv- und Korrekturmaßnahmen wie Anleitungen, Schulungen und Vereinfachungen, strenge Regeln in Bezug auf Zahlungsunterbrechungen und -aussetzungen sowie die zeitnahe Durchführung etwaiger Finanzkorrekturen. Sie begegnet diesem Risiko zudem dadurch, dass sie die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen durch die Mitgliedstaaten aktiv fördert und die Bedeutung der Primärkontrollen durch die Mitgliedstaaten betont. Außerdem aktualisiert die Kommission alljährlich ihren Prüfungsplan, um die wichtigsten ermittelten Risiken anzugehen.

⁽¹⁶⁾ Siehe unseren Bericht „Landwirtschaft und Kohäsion: Überblick über die EU-Ausgaben im Zeitraum 2007-2013“, Ziffer 23 sowie Abbildung 6 (Grundlage waren nicht bereinigte historische Daten).

⁽¹⁷⁾ Das Risiko in diesem Bereich wurde durch die rückwirkende Anwendung der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung aus dem Jahr 2014, die teilweise weniger restriktive Vorschriften enthält, verringert. Infolgedessen verzichtet die Kommission auf die Eröffnung einiger Vertragsverletzungsverfahren, die nach den alten Vorschriften eröffnet worden wären. Wir verfolgten bei unserer Prüfung den gleichen Ansatz. Weitere Informationen über die Rolle und die Zuständigkeiten der Kommission im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen sind dem Sonderbericht Nr. 15/2011 „Ist durch die Verfahren der Kommission eine wirksame Verwaltung der Kontrolle staatlicher Beihilfen gewährleistet?“ zu entnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

6.21. Unser übergreifender Prüfungsansatz sowie unsere Prüfungsmethodik sind in **Teil 2 von Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ ist hinsichtlich Teil 1 „Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit“ auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Im Rahmen der Prüfung wurden eine Stichprobe von 161 Vorgängen aus dem Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“⁽¹⁸⁾ sowie eine weitere Stichprobe von 170 Vorgängen aus dem Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“⁽¹⁹⁾ gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1** untersucht. Jede Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb eines jeden der beiden Politikbereiche repräsentativ ist. Im Jahr 2014 umfassten die Stichproben aus den beiden Politikbereichen insgesamt Vorgänge aus 21 Mitgliedstaaten⁽²⁰⁾.
- b) Die Prüfung beinhaltete eine Untersuchung von Finanzierungsinstrumenten, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, vornehmlich hinsichtlich der Auszahlungsquoten (d. h. des Anteils der auf der Ebene der Endempfänger verwendeten Mittel). Hierzu wurden die Fortschrittsberichte der Kommission für 2013 sowie sieben EFRE- und ESF-Finanzierungsinstrumente analysiert.
- c) Die Bewertung der Systeme bezog sich auf
 - i) die Aufsichtstätigkeit der Kommission im Hinblick auf die nationalen und regionalen Prüfbehörden in 18 Mitgliedstaaten⁽²¹⁾;
 - ii) die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.

⁽¹⁸⁾ Von diesen Vorgängen bezogen sich 101 auf EFRE-Projekte, 55 auf KF-Projekte und fünf auf Finanzierungsinstrumente, und alle betrafen den Programmplanungszeitraum 2007-2013 (siehe **Anhang 6.1**). Die Stichprobe wurde aus allen Zahlungen mit Ausnahme der Vorschüsse gezogen. Letztere beliefen sich im Jahr 2014 auf 2,563 Milliarden Euro. Die Stichprobe der Finanzierungsinstrumente wurde aus den Fonds ausgewählt, aus denen im Jahr 2014 Auszahlungen an Endempfänger (z. B. Darlehen, Garantien oder Beteiligungskapital) geleistet wurden.

⁽¹⁹⁾ Von diesen Vorgängen bezogen sich 168 auf ESF-Projekte und zwei auf Finanzierungsinstrumente, und alle betrafen den Programmplanungszeitraum 2007-2013 (siehe **Anhang 6.1**). Die Stichprobe wurde aus allen Zahlungen mit Ausnahme der Vorschüsse gezogen. Letztere beliefen sich im Jahr 2014 auf 1,215 Milliarden Euro.

⁽²⁰⁾ Für den Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“: Belgien, Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden und Vereinigtes Königreich (siehe **Anhang 1.5**).

Für den Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“: Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Finnland und Schweden (siehe **Anhang 1.5**).

⁽²¹⁾ Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Litauen, Ungarn, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.22. Die Prüfung umfasste zudem als Pilotversuch eine Bewertung, ob und in welchem Maße mit den abgeschlossenen untersuchten EFRE-, KF- und ESF-Projekten die in den Finanzhilfevereinbarungen festgelegten Output- und Ergebnisziele erreicht worden sind. Ferner prüften wir, ob diese Ziele mit den OP-Zielen in Einklang standen. Wir nahmen diese Bewertung für jene 186 der 331 untersuchten Projekte vor, die zum Zeitpunkt der Prüfung abgeschlossen waren. Die Ergebnisse dieser Arbeit werden in Teil 2 dargelegt, in dem es um Leistungsaspekte geht.

TEIL 1: BEURTEILUNG DER ORDNUNGSMÄSSIGKEIT

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

6.23. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ insgesamt sowie für jeden der beiden Politikbereiche („Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ sowie „Beschäftigung und Soziales“) sind in **Anhang 6.1** zusammengefasst.

6.24. Von den 331 von uns untersuchten Vorgängen waren 135 (41 %) mit Fehlern behaftet. Auf der Grundlage der von uns quantifizierten 53 Fehler schätzen wir die Fehlerquote in der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ auf 5,7 %⁽²²⁾. Für die beiden in diesem Kapitel behandelten Bereiche gelangten wir zu folgenden Ergebnissen:

6.24. Die Kommission stellt fest, dass es sich bei der vom Hof angegebenen Fehlerquote um einen jährlichen Schätzwert handelt, bei dem Korrekturen an den Projektausgaben oder Erstattungen im Zusammenhang mit Fehlern berücksichtigt werden, die vor der Prüfung durch den Hof aufgedeckt und erfasst wurden. Die Kommission unterstreicht, dass sie an die Haushaltsordnung gebunden ist, der zufolge ihr internes Kontrollsysteem nach Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe e unter anderem „eine angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Programme und der Art der betreffenden Zahlungen“ gewährleisten muss. Die Kommission wird ihre Aufsichtsfunktion auch weiterhin ausüben, insbesondere durch die Durchführung der Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen auf einem Niveau, das dem Umfang der ermittelten Unregelmäßigkeiten und Mängel entspricht.

Die Kommission stellt weiter fest, dass in Anbetracht des Mehrjahrescharakters der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Kohäsionspolitik im Jahr 2014 begangene Fehler auch noch in den Folgejahren berichtigt werden können, wie in Abschnitt 4.2.2 der jährlichen Tätigkeitsberichte 2014 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration illustriert.

Die Korrekturkapazität der Kommission wurde für den Zeitraum 2014-2020 weiter gestärkt, da sie bei von ihr aufgedeckten schwerwiegenden Mängeln Nettofinanzkorrekturen vornehmen und den Mitgliedstaaten somit die Wiederverwendung von Mitteln erschweren kann. Daraus wird den Mitgliedstaaten einen wichtigen Anreiz dazu bieten, gravierende Unregelmäßigkeiten aufzudecken, zu melden und zu berichtigen, bevor sie der Kommission ihre bescheinigten Jahresrechnungen übermitteln.

⁽²²⁾ Wir berechnen die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Wir sind zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 3,1 % (untere Fehlergrenze) und 8,2 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Im Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ waren von den 161 von uns untersuchten Vorgängen 75 (47 %) mit Fehlern behaftet. Auf der Grundlage der von uns quantifizierten 25 Fehler schätzen wir die Fehlerquote auf 6,1 % (²³).

Die Kommission stellt fest, dass die wahrscheinlichste für 2014 errechnete Fehlerquote geringer ist als im Jahr 2013 und den vom Hof in den letzten vier Jahren angegebenen Fehlerquoten entspricht sowie in die Spanne der Fehlerquoten im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung fällt, vorbehaltlich der unter Ziffer 6.70 dargelegten Unterschiede.

Dies bestätigt, dass die Fehlerquote für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 weiter unverändert ist und deutlich unter den für den Zeitraum 2000-2006 errechneten Fehlerquoten liegt, wie unter Ziffer 6.18 dargelegt. Dies lässt sich, wie im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung erläutert (siehe S. 53-54), auf die verschärften Kontrollvorschriften im Zeitraum 2007-2013 und die konsequente Politik der Kommission zurückführen, Zahlungen zu unterbrechen bzw. auszusetzen, sobald Mängel festgestellt werden. Die Kommission wird sich bei ihren Maßnahmen auch künftig auf die risikoreichsten Programme bzw. Mitgliedstaaten konzentrieren, um gegebenenfalls strenge Korrekturmaßnahmen in Form einer strikten Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen bis zum Abschluss einzuleiten sowie rigorose Verfahren beim Abschluss anzuwenden, um jedes möglicherweise verbliebene wesentliche Risiko vorschriftswidriger Ausgaben auszuschließen.

Die Kommission stellt zudem fest, dass die Fehlerhäufigkeit im Vergleich zu 2013 gesunken ist.

- Im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ waren von den 170 von uns untersuchten Vorgängen 60 (35 %) mit Fehlern behaftet. Auf der Grundlage der von uns quantifizierten 28 Fehler schätzen wir die Fehlerquote auf 3,7 % (²⁴).

Die Kommission stellt fest, dass die wahrscheinlichste für 2014 errechnete Fehlerquote den vom Hof in den letzten vier Jahren angegebenen Fehlerquoten entspricht sowie in die Spanne der Fehlerquoten im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der GD Beschäftigung, Soziales und Integration 2014 fällt, vorbehaltlich der unter Ziffer 6.70 dargelegten Unterschiede.

Dies bestätigt, dass die Fehlerquote für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 weiter unverändert ist und deutlich unter den für den Zeitraum 2000-2006 errechneten Fehlerquoten liegt, wie unter Ziffer 6.18 dargelegt. Dies lässt sich, wie im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der GD Beschäftigung, Soziales und Integration erläutert (siehe Seite 59-62), auf die verschärften Kontrollvorschriften im Zeitraum 2007-2013 und die konsequente Politik der Kommission zurückführen, Zahlungen zu unterbrechen bzw. auszusetzen und die erforderlichen finanziellen Berichtigungen vorzunehmen, sobald Mängel festgestellt werden. Die Kommission wird sich bei ihren Maßnahmen auch künftig auf die risikoreichsten Programme bzw. Mitgliedstaaten konzentrieren und gegebenenfalls strenge Korrekturmaßnahmen in Form einer strikten Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen bis zum Abschluss einzuleiten sowie rigorose Verfahren beim Abschluss anzuwenden, um jedes möglicherweise verbliebene wesentliche Risiko vorschriftswidriger Ausgaben auszuschließen.

⁽²³⁾ Die untere Fehlergrenze im Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ liegt bei 3,0 %, die obere Fehlergrenze bei 9,2 %.

⁽²⁴⁾ Die untere Fehlergrenze im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ liegt bei 1,9 %, die obere Fehlergrenze bei 5,6 %.

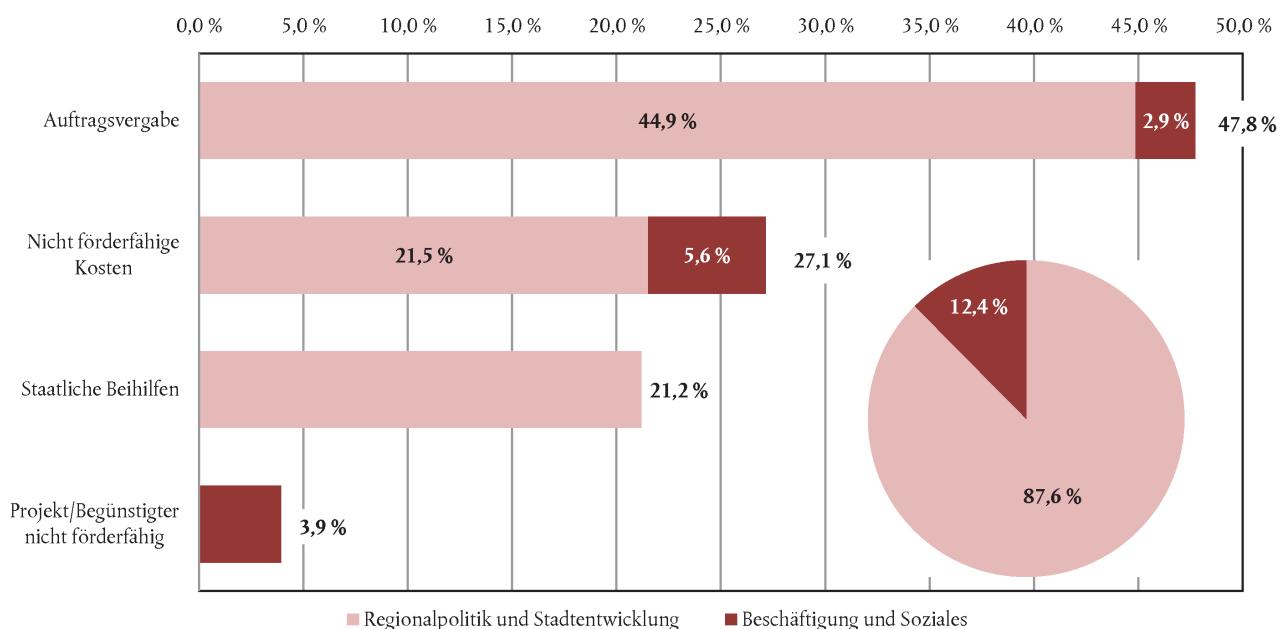
BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.25. Kapitel 1 umfasst eine Bewertung der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der in der Erläuterung 6 zu den konsolidierten Jahresabschlüssen der EU enthaltenen Zahlenangaben zu Finanzkorrekturen (siehe Ziffern 1.43-1.44). In Kapitel 1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 wird zudem erläutert, wie Finanzkorrekturen bei der Berechnung der geschätzten Fehlerquote berücksichtigt werden (25).

6.26. In **Abbildung 6.2** ist für den Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“, für den Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ sowie für die MFR-Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ insgesamt dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der für 2014 geschätzten Fehlerquote beitrugen.

Abbildung 6.2 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ insgesamt



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

(25) Siehe Ziffern 1.19-1.37 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.27. Die Hauptfehlerquellen in der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ insgesamt sind nach wie vor Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge, gefolgt von der Einbeziehung nicht förderfähiger Ausgaben in die Kostenabrechnungen der Begünstigten, Verstößen gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen und schließlich der Auswahl gänzlich nicht förderfähiger Projekte.

6.28. Im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ ist der Anteil der Vorgänge, bei denen Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge stattfinden, wesentlich geringer als im Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“. Die Hauptfehlerquelle in diesem Politikbereich sind nicht förderfähige Ausgaben.

6.29. In den letzten drei Jahren stellten wir keinen einzigen quantifizierbaren Fehler im Zusammenhang mit der Verwendung vereinfachter Kostenoptionen fest⁽²⁶⁾). Im Jahr 2014 prüften wir im Rahmen unserer Stichprobe 42 Vorgänge, die sich auf 16 der 24 Zahlungen für ESF-OP bezogen, welche in ihren Kostenabrechnungen vereinfachte Kostenoptionen umfassten. Wir deckten nur zwei nicht quantifizierbare Fehler im Zusammenhang mit der spezifischen Nutzung vereinfachter Kostenoptionen auf. Dies belegt, dass Projekte, bei denen vereinfachte Kostenoptionen genutzt werden, weniger fehlerträchtig sind als Projekte, bei denen tatsächliche Kosten herangezogen werden. Dieser Aspekt ist für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 von besonderer Relevanz⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Siehe Ziffer 6.16 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽²⁷⁾ Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds (Abl. L 347 vom 20.12.2013, S. 470) enthält die Verpflichtung zur Verwendung vereinfachter Kostenoptionen bei kleinen Projekten unter 50 000 Euro, und die Mitgliedstaaten können zudem noch entscheiden, bei Projekten des Programmplanungszeitraums 2014-2020, die sich noch in der Frühphase der Durchführung befinden, umfangreicheren Gebrauch von vereinfachten Kostenoptionen zu machen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verstöße gegen die Vergabevorschriften

6.30. Die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge sind im Hinblick auf den sparsamen und wirksamen Einsatz öffentlicher Mittel und die Schaffung eines EU-Binnenmarktes von zentraler Bedeutung. Wie in den Vorjahren waren Vergabeverfahren besonders fehlerträchtig⁽²⁸⁾. Es handelt sich um die Hauptfehlerquelle im Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ sowie in der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ insgesamt.

6.30. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 6.30 bis 6.32:

Die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge gelten nicht nur für die Kohäsionspolitik, sondern für alle öffentlichen Ausgaben in den Mitgliedstaaten. Die Nichteinhaltung europäischer oder nationaler Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge ist eine der häufigsten Fehlerquellen in diesem Politikbereich, insbesondere in der Regionalpolitik und Stadtentwicklung, und zwar vornehmlich aufgrund der Art der kofinanzierten Projekte. Die Kommission hat daher seit den letzten Programmplanungszeiträumen verschiedene Präventiv- und Korrekturmaßnahmen ergriffen, um die in diesem Bereich festgestellten Mängel zu beheben.

Der im Jahr 2013 gemeinsam von der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, der GD Beschäftigung, Soziales und Integration und der GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU erstellte Aktionsplan der Kommission für die Vergabe öffentlicher Aufträge ist darauf ausgerichtet, die Anwendung der Vergabevorschriften in den Mitgliedstaaten durch zusätzliche Präventivmaßnahmen weiter zu verbessern. Zu den neuen Maßnahmen gehören insbesondere die Beratung und Schulung, die Ermittlung und Weitergabe vorbildlicher Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten, die Erstellung eines ausführlichen Handbuchs für Anwender, die Einrichtung einer neuen Plattform für den Peer-to-Peer-Austausch sowie länderspezifische Aktionspläne.

Mit dem Rechtsrahmen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020 wurden zudem Ex-ante-Konditionalitäten für den wirksamen und effizienten Einsatz von Unionsmitteln eingeführt, die unter anderem auch für das öffentliche Auftragswesen der Mitgliedstaaten gelten. Vor diesem Hintergrund wurden 12 länderspezifische Aktionspläne gebilligt, die bis 2016 bewertet werden müssen. Falls eine anwendbare Ex-ante-Konditionalität bis Ende 2016 nicht erfüllt ist, können die Zwischenzahlungen ausgesetzt werden (Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

Die Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge aus dem Jahr 2014, durch die Vereinfachungen eingeführt werden, müssen bis April 2016 in nationales Recht umgesetzt werden und werden danach vor Ort ihre Wirkung entfalten.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Hof die Mitgliedstaaten in seinem Sonderbericht über Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Bereich der Kohäsion auffordert, ihre Verwaltungskapazitäten in diesem Bereich zu erhöhen. Die Kommission erwartet, dass die Mitgliedstaaten nun alle gebotenen Möglichkeiten nutzen werden, um die Leistung ihrer Programme und Vergabestellen zu verbessern, damit die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge eingehalten werden.

⁽²⁸⁾ Siehe Ziffern 4.26-4.27 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010, Ziffern 5.31-5.33 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011, Ziffern 5.30-5.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 sowie Ziffern 5.23-5.26 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.31. Kapitel 1 enthält einen Abschnitt, in dem unser neuer Ansatz für die Quantifizierung schwerwiegender Verstöße gegen die Vergabevorschriften erläutert wird. Durch diesen neuen Ansatz wird klargestellt, wie wir die Auswirkungen dieser Verstöße bewerten (siehe Ziffer 1.13). Zudem veröffentlichten wir einen Sonderbericht über die Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission getroffen werden, um gegen das Problem der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich Kohäsion anzugehen (29).

6.32. Im Jahr 2014 untersuchten wir 175 Verfahren für die Vergabe öffentlicher Bau- und Dienstleistungsaufträge, die den von uns geprüften Ausgabevorgängen der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ zugrunde lagen. Der Auftragswert dieser Vergabeverfahren betrug schätzungsweise rund 3,3 Milliarden Euro (30). Bei der überwiegenden Mehrheit dieser Aufträge handelt es sich um Projekte mit Kofinanzierung aus EFRE- und KF-OP (31).

6.33. Wir stellten bei 39 der 175 untersuchten Verfahren Verstöße gegen EU- und/oder nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest. Bei 13 dieser Fälle handelte es sich um schwerwiegende Verstöße gegen diese Vorschriften, die als quantifizierbare Fehler eingestuft wurden (siehe Kasten 6.1). Diese Fehler machen 25 % aller quantifizierbaren Fehler und etwa 2,7 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus.

Kasten 6.1 — Beispiele für schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

- a) **Ungerechtfertigte direkte Vergabe:** Bei einem KF-Projekt in Malta, das die Sanierung und Modernisierung eines Autobahnabschnitts des TEN-V-Straßenverkehrsnetzes (auf einer Länge von 7 km) betraf, vergab der öffentliche Auftraggeber einen Auftrag (mit einem Auftragswert oberhalb der EU-Schwellenwerte) ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Wege direkter Verhandlungen mit einem Unternehmen. Die für diesen Auftrag geltend gemachten Ausgaben sind daher nicht förderfähig.

Ähnliche Fälle wurden bei weiteren, aus dem EFRE finanzierten Projekten in Schweden und im Vereinigten Königreich sowie bei ESF-Projekten in Deutschland und Italien festgestellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.31. Die Kommission wird allen vom Hof ermittelten Fehlern im Einklang mit ihrem Beschluss C(2013) 9527 final „zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet“, nachgehen.

6.33. Die Kommission wird den vom Hof ermittelten Fällen nachgehen und die als notwendig erachteten Maßnahmen vorschlagen.

(29) Siehe Sonderbericht Nr. 10/2015 „Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden“.

(30) Bei diesem Betrag handelt es sich um die Gesamtausgaben für die erteilten Aufträge. Ein Teil dieser Ausgaben wurde im Rahmen der untersuchten Ausgabenerklärungen bescheinigt.

(31) Bei rund 53 % der 175 von uns untersuchten Vergabeverfahren lag der Auftragswert über dem Schwellenwert, ab dem die in mitgliedstaatliches Recht übertragenen EU-Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge angewendet werden müssen (von den untersuchten Vergabeverfahren, deren Auftragswert über dem Schwellenwert lag, betrafen 71 den EFRE/KF und 23 den ESF).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) *Ungerechtfertigte direkte Vergabe zusätzlicher Arbeiten/Dienstleistungen (ohne Vorliegen unvorhersehbarer Umstände):* Bei einem EFRE-Projekt in Deutschland im Zusammenhang mit der Renovierung und Sanierung eines Universitätsgebäudes wurden Ausgaben im Zusammenhang mit einer Vertragsänderung zur Kofinanzierung gemeldet. Insbesondere erhöhte der Architekt sein Honorar und verwies dabei auf die erhebliche Komplexität des Bauvorhabens sowie auf das Risiko von Verzögerungen und Kostenüberschreitungen. Die zur Begründung der Erhöhung der Vergütung angeführten Faktoren beruhen jedoch nicht auf unvorhersehbaren Umständen. Daher ist die mit dieser Vertragsänderung vollzogene Erhöhung des Honorars als nicht förderfähig einzustufen.

Ähnliche Fälle wurden bei weiteren EFRE-Projekten in Belgien und Italien festgestellt.

- c) *Vorschriftswidriger Ausschluss von Bieter: Bei einem KF-Projekt in Ungarn, das die Sanierung einer Eisenbahnlinie betraf, war der öffentliche Auftraggeber bei der Bewertung der Einhaltung der Auswahlkriterien nicht konsequent. Infogedessen wurden alle bis auf einen Bieter ausgeschlossen. Waren die Ausschlussgründe konsequent angewandt worden, hätte die Ausschreibung zu einem anderen Ergebnis geführt. Dies bedeutet einen Verstoß gegen die Grundsätze der Transparenz, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung. Die für diesen Auftrag geltend gemachten Ausgaben sind daher nicht förderfähig.*

Ähnliche Fälle vorschriftswidriger Vergabekriterien wurden bei einem weiteren KF-Projekt in Ungarn sowie bei einem EFRE-Projekt in Schweden festgestellt.

- d) *Interessenkonflikt und diskriminierende Auswahlkriterien:* Bei einem ESF-Projekt in Finnland für Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums wurden zahlreiche Unregelmäßigkeiten im Vergabeverfahren aufgedeckt. Es wurde ein Interessenkonflikt festgestellt, da der Geschäftsführer des einzigen Unternehmens, das ein Angebot einreichte, zum Zeitpunkt des Vergabeverfahrens beim betreffenden öffentlichen Auftraggeber beschäftigt war. Zudem enthielten die Ausschreibungsbedingungen diskriminierende Auswahlkriterien, die den gleichberechtigten Zugang anderer Bieter zum Verfahren unmöglich machten. Daher sind sämtliche Ausgaben im Zusammenhang mit diesem Vergabeverfahren als vorschriftswidrig und als nicht für eine Kofinanzierung in Betracht kommend einzustufen.

6.34. Andere Fehler bei den Ausschreibungs- und Vergabeverfahren traten bei weiteren 26 der 175 untersuchten Fälle der öffentlichen Auftragsvergabe auf. Dazu gehören Fälle, in denen die Informations- und Veröffentlichungspflichten nicht eingehalten wurden, die Anwendung der Auswahlkriterien fehlerhaft war oder die Ausschreibungsbedingungen Unzulänglichkeiten aufwiesen. Diese Fehler wurden bei unserer Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt⁽³²⁾.

6.34. Die Kommission wird den vom Hof ermittelten Fällen nachgehen und die als notwendig erachteten Maßnahmen vorschlagen.

⁽³²⁾ Weitere Informationen zu unserem Ansatz für die Quantifizierung von Fehlern hinsichtlich der Vergabevorschriften sind den Ziffern 13-14 von **Anhang 1.1** zu entnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.35. Bei acht Vorgängen in sechs Mitgliedstaaten⁽³³⁾ hatten die nationalen Behörden schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge aufgedeckt und auf Projektebene besondere finanzielle Berichtigungen⁽³⁴⁾ vorgenommen. Diese Korrekturmaßnahmen wurden bei unserer Berechnung der geschätzten Fehlerquote berücksichtigt, da sie vor der Ankündigung unserer Prüfung stattfanden.

Nicht förderfähige Ausgaben

6.36. Bei der Einreichung von Ausgabenerklärungen bei der Kommission bescheinigen die mitgliedstaatlichen Behörden, dass die geltend gemachten Kosten mit einer Reihe spezifischer Bestimmungen in Einklang stehen, die in EU-Verordnungen, nationalen Rechtsvorschriften oder Förderfähigkeitsregeln, besonderen OP-Vorschriften, Aufrufen zur Interessenbekundung, Beschlüssen über die Genehmigung der Kofinanzierung von Projekten oder Finanzhilfvereinbarungen festgelegt sind (siehe Ziffer 6.13).

6.37. Nicht förderfähige Ausgaben sind die Hauptfehlerquelle im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ und die zweitwichtigste Fehlerquelle im Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“. Wir stellten fest, dass bei 10 % der untersuchten Vorgänge nicht förderfähige Kosten geltend gemacht wurden (siehe Kasten 6.2). Derartige Fälle machen 60 % aller quantifizierbaren Fehler und etwa 1,5 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus.

Kasten 6.2 — Beispiele für geltend gemachte nicht förderfähige Kosten

- a) *Gemeldete Ausgaben, die außerhalb des Förderzeitraums getätigt wurden:* Bei einem EFRE-Projekt in der Tschechischen Republik im Zusammenhang mit der Erweiterung und Sanierung von Straßenbahngleisen wurden einige der für eine Kofinanzierung geltend gemachten Rechnungen bereits vor dem Beginn des Förderzeitraums des Projekts ausgestellt und beglichen. Derartige Ausgaben kommen für eine EU-Kofinanzierung nicht in Betracht.

Ein ähnlicher Fall wurde bei einem weiteren EFRE-Projekt in Deutschland festgestellt.

6.35. Die Kommission stellt fest, dass einige Programmbehörden in den genannten Mitgliedstaaten tatsächlich geeignete Korrekturmaßnahmen ergreifen, wenn auch nicht in allen vom Hof ermittelten Fällen. Der in der Antwort auf die Ziffern 6.30 bis 6.32 erwähnte Aktionsplan der Kommission soll dafür sorgen, dass die Mitgliedstaaten häufiger von sich aus solche Korrekturmaßnahmen vornehmen.

6.37. Die Kommission wird den vom Hof ermittelten Fällen nachgehen und die als notwendig erachteten Maßnahmen vorschlagen.

Die Kommission weist darauf hin, dass die nationalen oder regionalen Vorschriften für Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik in einigen Fällen anspruchsvoller sind als die nationalen Rechtsvorschriften für vergleichbare staatliche Ausgaben. Die zusätzlichen Anforderungen sind als Beispiel für unnötigen Verwaltungsaufwand und unnötige Komplexität bei den Ausgaben im Bereich der Kohäsionspolitik zu sehen, die sich die Mitgliedstaaten selbst auferlegen, wie in den Berichten der GD Beschäftigung, Soziales und Integration über überflüssige Vorschriften und Vereinfachungen im Jahr 2013 dargelegt.

⁽³³⁾ Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Portugal, Rumänien und Slowakei.

⁽³⁴⁾ Gemäß dem Beschluss der Kommission C(2013) 9527 final vom 19.12.2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) *Überhöhte Gehälter:* Bei einem ESF-Projekt in Portugal im Zusammenhang mit einem dreijährigen Bildungsprogramm, in dem junge Menschen sowohl einen Sekundarschulabschluss als auch eine berufliche Qualifikation erwerben, verwendete der Begünstigte zur Berechnung der förderfähigen Gehälter der Lehrkräfte ein anderes Verfahren als in der Finanzhilfevereinbarung vorgesehen. Zudem arbeiteten die Lehrkräfte weniger Stunden als gemeldet. Auf diese Weise wurden überhöhte Personalkosten für eine Kofinanzierung geltend gemacht. Die Differenz zwischen den gemeldeten Ausgaben und den Ausgaben, die sich aus der genehmigten Formel ergeben, kommt für eine EU-Kofinanzierung nicht in Betracht.
- Ähnliche Fälle wurden bei einem weiteren EFRE-Projekt in Polen sowie bei ESF-Projekten in Deutschland und Finnland festgestellt.
- c) *Ausgaben, die nicht mit dem Projekt in Zusammenhang stehen:* Bei einem ESF-Projekt in den Niederlanden führte der Begünstigte Schulungen und Kurse zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit im Luftverkehrssektor durch und engagierte einen Berater zur Unterstützung bei der ESF-Verwaltung der Projekte. Entgegen den Förderfähigkeitsregeln wurde ein Teil der Projektkosten für die Beratungsleistungen im Rahmen eines anderen Projekts zulasten des untersuchten Projekts abgerechnet.
- Ähnliche Fälle wurden bei weiteren ESF-Projekten in Polen und Portugal festgestellt.
- d) *Nichteinhaltung nationaler Förderfähigkeitsregeln:* Ein Schulungszentrum in Polen veranstaltete Kurse und erbrachte Beratungsleistungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit von 50 Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen hinsichtlich umweltfreundlicher Lösungen. Für diese Beratungstätigkeiten wurden vier Betreuer verpflichtet, von denen jedoch kein einziger über die erforderliche themenspezifische Ausbildung oder berufliche Erfahrung verfügte. Somit sind die Ausgaben für alle vier Betreuer als nicht förderfähig einzustufen. Der Begünstigte führte zwischen 2008 und 2015 84 Projekte durch, die mit insgesamt 17 Millionen Euro aus EU-Mitteln finanziert wurden.
- e) *Nicht verrechnete Einnahmen:* Ein ESF-Projekt in Österreich betraf die Eingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt durch zeitweilige Beschäftigung in gemeinnützigen Einrichtungen. Die Einnahmen, die bei diesem Projekt erwirtschaftet wurden, wie etwa Einnahmen aus Verkäufen in Geschäften, wurden nicht mit den aus dem ESF finanzierten Posten verrechnet. Dies stellt einen Verstoß gegen die nationalen Förderfähigkeitsregeln dar. Die Einnahmen hätten von den geltend gemachten Kosten abgezogen werden müssen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verstöße gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen

6.38. Staatliche Beihilfen gelten grundsätzlich als mit dem Binnenmarkt unvereinbar, da sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen können⁽³⁵⁾. Die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen werden unmittelbar von der Kommission durchgesetzt. Die Mitgliedstaaten müssen alle Fälle staatlicher Beihilfen (entweder über eine Regelung oder bei einem Projekt auf Einzelfallbasis) bei der Kommission anmelden, es sei denn, das Projekt liegt unterhalb einer De-minimis-Obergrenze oder fällt unter die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung⁽³⁶⁾. Die Generaldirektion Wettbewerb beurteilt dann bei allen angemeldeten Fällen, ob die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. In diesem Zusammenhang nimmt sie eine Bewertung vor, ob dasselbe Projekt auch ohne eine solche Beihilfe durchgeführt worden wäre.

6.39. Wir ermittelten in diesem Jahr 14 EFRE-/KF-Projekte in acht Mitgliedstaaten, bei denen gegen die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen verstoßen wurde⁽³⁷⁾. Wenn dies nötig war, ersuchten wir die Generaldirektion Wettbewerb um eine vorläufige Beurteilung, die wir auch erhielten. Diese Beurteilung und die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wurden bei der Fehlerklassifizierung berücksichtigt.

6.40. Bei drei dieser Projekte sind wir der Ansicht, dass das Projekt nach den Vorschriften über staatliche Beihilfen keine oder geringere öffentliche Finanzmittel der EU und/oder des Mitgliedstaats hätte erhalten sollen. Hauptgründe für die Nichteinhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen sind das Fehlen eines wirtschaftlichen Anreizeffekts sowie die Unterlassung der Anmeldung von Projekten, bei denen Vorschriften über staatliche Beihilfen zu beachten sind, bei der Kommission. Diese quantifizierten Fehler machen etwa 1,5 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote im Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ aus (siehe Kasten 6.3). In zwei weiteren Fällen wandten wir rückwirkend die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung aus dem Jahr 2014 an und quantifizierten diese Fehler daher nicht⁽³⁸⁾. Die übrigen neun Fälle der Nichteinhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen haben keine Auswirkungen auf die von uns geschätzte Fehlerquote.

6.38. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 6.38 bis 6.40:

Wird eine staatliche Beihilfe angemeldet, so bewertet die Kommission, ob die Unterstützung eine staatliche Beihilfe darstellt und in dem Fall mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Auf die Entscheidung über eine staatliche Beihilfe folgt ein Beschluss der Kommission.

Nicht alle Entscheidungen über eine staatliche Beihilfe erfordern eine Bewertung dazu, ob „dasselbe Projekt auch ohne eine solche Beihilfe durchgeführt worden wäre“. Außerdem sind die Bestimmungen zum sogenannten Anreizeffekt je nach den anwendbaren Vorschriften über staatliche Beihilfen unterschiedlich.

Mit der Gruppenfreistellungsverordnung von 2014 wurden folgende Änderungen in Bezug auf den Anreizeffekt eingeführt:

- Bei Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen muss der Beihilfeantrag nicht nur stets vor Beginn des Vorhabens oder der Tätigkeit eingereicht werden (was bereits bei der Gruppenfreistellungsverordnung von 2008 der Fall war), sondern auch Mindestanforderungen im Hinblick auf die Art der anzugebenden Informationen erfüllen.
- Bei Beihilfen für große Unternehmen ist es nicht mehr nötig, ein kontrafaktisches Szenario zu erstellen, um den wirtschaftlichen Anreizeffekt zu belegen, falls die Maßnahme auf einer Regelung beruht. Für Ad-hoc-Beihilfen ist dieses dagegen weiter vorgeschrieben.

6.39. Die Kommission wird den vom Hof ermittelten Fällen nachgehen und die als notwendig erachteten Maßnahmen vorschlagen.

⁽³⁵⁾ Artikel 107 Absatz 1 des AEUV.

⁽³⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission (Abl. L 214 vom 9.8.2008, S. 3).

⁽³⁷⁾ Belgien, Tschechische Republik, Deutschland, Spanien, Malta, Polen, Rumänien und Vereinigtes Königreich.

⁽³⁸⁾ Siehe auch Fußnote 17.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 6.3 — Beispiel für ein Projekt, mit dem gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen verstößen wird

Die Beihilfe ist nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar. Ein EFRE-Projekt in Rumänien bezog sich auf die Anschaffung eines Lastkraftwagens, mit dem Kies und Sand aus Steinbrüchen abgefahren werden sollte. Gemäß den Vorschriften über staatliche Beihilfen war die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen nur an kleine und mittlere (KMU) sowie genossenschaftliche Unternehmen gerichtet. Wir stellten jedoch fest, dass der Begünstigte kein KMU war, sondern zu einem Großkonzern gehörte. Er kommt daher nicht für eine Kofinanzierung in Betracht, und folglich ist die gewährte Beihilfe nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Nicht förderfähige Projekte

6.41. Wir ermittelten fünf ESF-Projekte, bei denen die in den Verordnungen und/oder nationalen Förderfähigkeitsregeln festgelegten Förderfähigkeitsbedingungen nicht eingehalten und die Fehler quantifiziert wurden. Diese Projekte machen 9 % aller quantifizierbaren Fehler und etwa 1,2 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ aus (siehe Kasten 6.4).

Kasten 6.4 — Beispiel für ein nicht förderfähiges Projekt

Kofinanziertes Projekt, das nicht mit den OP-Zielen übereinstimmt: Ein ESF-Projekt in Griechenland, das auf die Förderung lokaler Beschäftigung durch gemeinnützige Programme abzielt, wurde zunächst im Rahmen des OP „Entwicklung der Humanressourcen“ genehmigt. Im Jahr 2013 änderte die Kommission das OP „Verwaltungsreform“, um die Aufnahme weiterer Projekte zu ermöglichen, wobei sie die nationalen Behörden nachdrücklich darauf hinwies, dass solche Projekte im Rahmen dieses OP förderfähig sein mussten. Nach der Projektdurchführung verschoben die nationalen Behörden das Projekt aus dem OP „Entwicklung der Humanressourcen“ in das geänderte OP „Verwaltungsreform“. Dort ordneten sie das untersuchte Projekt dem Ziel „e-Government“ zu, obwohl es keinem der in diesem OP festgelegten Ziele entsprach. Folglich enthielt die Ausgabenerklärung Kosten für Vorgänge, die nicht förderfähig sind.

6.41. Die Kommission wird den vom Hof ermittelten Fällen nachgehen und die als notwendig erachteten Maßnahmen vorschlagen.

Kasten 6.4 — Beispiele für nicht förderfähige Projekte

Die Kommission kann die geäußerte Ansicht nachvollziehen, weist jedoch darauf hin, dass die Regelung für öffentliche Arbeiten, die in der damals von der Troika und der griechischen Regierung unterzeichneten Vereinbarung enthalten war, als vorübergehende Sofortmaßnahme konzipiert war, um Langzeitarbeitslosen sowie Jugendlichen, die sich nicht in Arbeit oder in schulischer oder beruflicher Bildung befanden, die Möglichkeit zu geben, grundlegende berufliche Erfahrungen bei Tätigkeiten zu sammeln, die der lokalen Gemeinschaft zugutekamen. Ohne Unterstützung durch den ESF wäre das Programm, das aufgrund der damals und auch jetzt noch außergewöhnlichen Umstände in Griechenland sehr befürwortet wurde, nicht durchzuführen gewesen. Die Kommission beschloss daher im Dezember 2013, das betreffende ESF-Programm als wichtigste vorhandene Finanzierungsquelle so zu ändern, dass die Regelung für öffentliche Arbeiten aufgenommen werden konnte, die von den griechischen Behörden unter Mitwirkung von Lokalverwaltungen und Nichtregierungsorganisationen umgesetzt wurde.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verzögerte Erstattung an Begünstigte sowie ungerechtfertigte Zahlung von Vorschüssen an einen Mitgliedstaat

6.42. Begünstigte melden getätigte Ausgaben an die nationalen Behörden und erhalten von diesen so bald wie möglich Erstattungen. Die nationalen Behörden reichen in regelmäßigen Abständen kumulierte Ausgabenerklärungen bei der Kommission ein, um ihrerseits Erstattungen zu erhalten. Wir stellten jedoch fest, dass Mitgliedstaaten in manchen Fällen Liquiditätsreserven anhäufen, was diesen Regeln widerspricht. In der Verordnung⁽³⁹⁾ ist festgelegt, dass die Zahlungen der nationalen Behörden an die Begünstigten „so bald wie möglich und vollständig“ erfolgen müssen. In drei Mitgliedstaaten ermittelten wir insgesamt 12 Fälle, in denen die Begünstigten die Zahlungen erst mehrere Monate nach der Begleichung der betreffenden Ausgabenerklärung durch die Kommission erhielten bzw. zum Zeitpunkt unserer Prüfung — d. h. sieben bis neun Monate nach der Begleichung durch die Kommission — noch immer keine Zahlung erhalten hatten (siehe Kasten 6.5 Buchstabe a).

6.43. Zudem ist in der Verordnung festgelegt, dass Vorschusszahlungen erstattet werden können, wenn sich diese bei den jeweiligen Projekten auf staatliche Beihilfen beziehen. Dies bildet eine Ausnahme von der Regel, dass nur bereits getätigte Ausgaben, für die Zahlungen geleistet wurden, geltend gemacht werden dürfen⁽⁴⁰⁾. Wir stellten jedoch fest, dass ein Mitgliedstaat (Griechenland) Vorschüsse für Projekte geltend machte, deren Fördermittel fälschlich als staatliche Beihilfe deklariert wurden. Diese Fehldeklaration blieb unerkannt, sodass die Kommission den geltend gemachten Betrag akzeptierte und zahlte, ohne zu prüfen, ob die Bedingungen für diese Zahlungen überhaupt erfüllt waren (siehe Kasten 6.5 Buchstabe b).

Kasten 6.5 — Beispiel für Mitgliedstaaten, die Erstattungen an Begünstigte verzögert auszahlten, sowie für ungerechtfertigte Zahlungen an Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Vorschüssen

- a) *Begünstigter erhielt Erstattung erst fünf Monate nach der entsprechenden Kommissionszahlung:* Bei einem ESF-Projekt in Italien, das auf die Erstellung eines Berichts zur Erfassung des Fortbildungsbedarfs in verschiedenen Regionen Italiens abzielte, reichte der Begünstigte seinen Zahlungsantrag im März 2014 bei der Verwaltungsbehörde ein. Die in diesem Antrag gemeldeten Kosten wurden von den nationalen Behörden bescheinigt und bei der Kommission eingereicht. Obwohl die Kommission die geltend gemachten Kosten bereits im Juni 2014 beglich, erhielt der Begünstigte die Zwischenzahlung erst fünf Monate später, im November 2014.

Ähnliche Fälle wurden bei vier weiteren ESF-Projekten in Italien, einem Projekt in Frankreich sowie sechs Projekten in den Niederlanden festgestellt.

6.42. Die Kommission weist darauf hin, dass die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 verschärfte Bestimmungen bezüglich der Verwendung von Zuschüssen (Artikel 81) sowie der Zahlung an die Begünstigten (Artikel 132 Absatz 1) enthält.

6.43. Die Kommission stellt fest, dass es den zuständigen nationalen Behörden obliegt, zu prüfen, ob die Bedingungen für die Beantragung von Vorschüssen im Zusammenhang mit einer staatlichen Beihilfe erfüllt sind. Sie wird mit den griechischen Behörden weiter daran arbeiten, die Kontrollen in diesem Bereich zu verbessern. Die Kommission wird dem Fall genau nachgehen, um sicherzustellen, dass alle zu Unrecht von dem Mitgliedstaat geltend gemachten Vorschüsse, wie in der Verordnung vorgesehen, wiedereingezogen werden.

Kasten 6.5 — Beispiele für Mitgliedstaaten, die Erstattungen an Begünstigte verzögert auszahlten, sowie für ungerechtfertigte Zahlungen an Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Vorschüssen

⁽³⁹⁾ Artikel 80 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽⁴⁰⁾ Artikel 78 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) *Ungerechtfertigte Zahlung an einen Mitgliedstaat für Vorschüsse:* Bei einem ESF-Projekt in Griechenland für Forschungsarbeiten ohne Gewinnzweck, die an einer Universität durchgeführt wurden, machte der Mitgliedstaat eine Vorschusszahlung geltend, obwohl es sich bei den Fördermitteln für das Projekt nicht um eine staatliche Beihilfe handelte. Die Kommission akzeptierte und zahlte den zu Unrecht geltend gemachten Betrag. Ähnliche Fälle wurden bei weiteren ESF-Projekten in Griechenland festgestellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 6.43.

Unzureichende Zuverlässigkeit von Kontrollen auf mitgliedstaatlicher Ebene

6.44. In 21 Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Begünstigten verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen⁽⁴¹⁾, um die Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Wenn alle diese Informationen zur Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 1,6 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Außerdem stellten wir in 13 Fällen fest, dass der von uns aufgedeckte Fehler von den nationalen Behörden verursacht worden war. Diese Fehler trugen 1,7 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei.

6.44. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 6.44 und 6.45:

Die Kommission verfolgt diese Fälle unnachgiebig weiter und teilt die Ansicht, dass solide und rechtzeitige Verwaltungsprüfungen vorhanden sein müssen, um zu vermeiden, dass Unregelmäßigkeiten überhaupt auftreten oder in Zahlungsanträgen enthalten sind.

Die Kommission führt seit 2010 gezielte Kontrollen zu Verwaltungsprüfungen risikoreicher Programme durch, bei denen sie festgestellt hat, dass Mängel gegebenenfalls nicht oder nicht rechtzeitig von der für das Programm zuständigen Prüfbehörde aufgedeckt werden. Die Ergebnisse der bis Ende 2014 von der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration durchgeföhrten Kontrollen sind dem jeweiligen jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 zu entnehmen (siehe Seite 50 bzw. 56).

Die Kommission verweist auf die verbesserten Verfahren im Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020, nach denen Verwaltungsprüfungen und Kontrollen (einschließlich Vor-Ort-Kontrollen) rechtzeitig durchgeführt werden müssen, um die Bescheinigung der Jahresabschlüsse zu den Programmen und die jährliche Vorlage der Verwaltungserklärungen durch die Verwaltungsbehörden bei der Kommission zu ermöglichen. Die Prüfbehörden müssen in den Jahresabschlüssen künftig eine zuverlässige Schätzung der Restfehlerquoten angeben, die auf allen seit dem Ende des Rechnungsjahres durchgeföhrten Prüfungen, Kontrollen und Berichtigungen beruhen. Die Kommission glaubt, dass diese verschärften Kontrollverfahren anhaltende Rückgänge bei der Fehlerquote nach sich ziehen werden.

Die Kommission hat außerdem neue Leitlinien entwickelt, um die Zuverlässigkeit der Verwaltungsprüfungen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 weiter zu verbessern. Diese Leitlinien, die auf den Erkenntnissen aus dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum aufbauen, wurden den Mitgliedstaaten vorgelegt und werden im Juli 2015 veröffentlicht.

6.45. Die Kontrollen auf mitgliedstaatlicher Ebene waren in beiden Politikbereichen nicht gänzlich zuverlässig. Die geschätzte Fehlerquote hätte im Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ um 3,3 Prozentpunkte und im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ um 3,2 Prozentpunkte verringert werden können.

⁽⁴¹⁾ Auf der Grundlage von Belegen einschließlich standardmäßiger Gegenkontrollen von Datenbankinformationen und obligatorischer Kontrollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES**UNTERSUCHUNG VON FINANZIERUNGSMETHODEN, DIE DER GETEILTEN MITTELVERWALTUNG UNTERLIEGEN**

6.46. Mit Finanzierungsinstrumenten, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, werden Unternehmen oder Stadtentwicklungsprojekte in Form von Eigenkapitalbeteiligungen, Darlehen oder Garantien unterstützt⁽⁴²⁾. Diese Instrumente können insbesondere in drei Bereichen eingesetzt werden: für die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)⁽⁴³⁾, für die Stadtentwicklung⁽⁴⁴⁾ und für die Förderung von Energieeffizienz.

6.47. Bis Ende 2013 waren im Rahmen von 176 EFRE- und ESF-OP in allen bis auf drei Mitgliedstaaten (Kroatien, Irland und Luxemburg) insgesamt 941 Finanzierungsinstrumente eingerichtet worden. Zusammen sind sie mit rund 14 278 Millionen Euro dotiert⁽⁴⁵⁾.

6.48. Generell erhalten die Fonds zur Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten einen Beitrag aus dem OP, sobald ihre Rechtsstruktur geschaffen worden ist, und diese Mittel werden in der Folge zur Unterstützung von Projekten verwendet. Eine solche finanzielle Unterstützung kann nur für Projekte gewährt werden, die in den Anwendungsbereich des jeweiligen OP fallen. Die Finanzierungsinstrumente sollen revolvierend sein oder — bei bestimmten Arten von Garantiefonds — eine starke Hebelwirkung entfalten. Die Erträge aus Investitionen oder Darlehen (einschließlich Gewinne) sollen erneut für die Zwecke der durch das Finanzierungsinstrument verwirklichten Tätigkeiten eingesetzt werden.

⁽⁴²⁾ Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽⁴³⁾ Hierzu gehört die Initiative JEREMIE (Gemeinsame europäische Ressourcen für kleinste bis mittlere Unternehmen), die gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) durchgeführt wird, um die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für KMU zu unterstützen.

⁽⁴⁴⁾ Hierzu gehört die Initiative JESSICA (Gemeinsame europäische Unterstützung für Investitionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung), die zusammen mit der EIB durchgeführt wird, um rückzahlbare Investitionen (in Form von Eigenkapital, Darlehen oder Garantien) im Bereich der Stadtentwicklung zu tätigen.

⁽⁴⁵⁾ Europäische Kommission, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2013* (Zusammenfassung der Daten über die Fortschritte bei der Finanzierung und Umsetzung der Finanzierungsinstrumente, die von den Verwaltungsbehörden gemäß Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe j der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 gemeldet werden; Stand: 31. Dezember 2013), EGESIF_14-0033-00, 19. September 2014. Die Zahlen für 2014 werden im September 2015 veröffentlicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Langsame Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten

6.49. Nach Angaben der Kommission belief sich die durchschnittliche Auszahlungsquote bei den 941 der geteilten Mittelverwaltung unterliegenden EFRE- und ESF-Finanzierungsinstrumenten bis Ende 2013 auf 47 %. Dies entspricht im Vergleich zu 2012 einem Anstieg um 10 Prozentpunkte und im Vergleich zu 2011 einem Anstieg um 13 Prozentpunkte⁽⁴⁶⁾.

6.49. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 6.49 und 6.50:

Die Auszahlungsquote schwankte Ende 2013 je nach Mitgliedstaat und den zwischen 2008 und 2013 eingerichteten Finanzierungsinstrumenten. Während einige Finanzierungsinstrumente unterdurchschnittliche Ergebnisse aufweisen, wurden 459 von ihnen — auf die 15 % aller in die Finanzierungsinstrumente eingezahlten Beträge entfallen — bereits zu 100 % ausgeschöpft und werden nun in revolvierende Fonds weiterinvestiert.

Die Kommission wird am 1. Oktober 2015 über die Situation am Jahresende Ende 2014 Bericht erstatten und erwartet, dass weitere Fortschritte bei der Umsetzung erzielt wurden.

Die Kommission hat gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die restlichen Investitionen aus den Finanzierungsinstrumenten die Endempfänger rechtzeitig erreichen, insbesondere durch

- die Verbesserung der genauen Überwachung der von den Finanzierungsinstrumenten erzielten Leistung durch die betreffenden Verwaltungsbehörden sowie die Förderung einer aktiven Mittelverwaltung durch die Umschichtung von Beträgen von weniger ertragreichen auf leistungsfähigere Fonds,
- die Aufforderung an die Verwaltungsbehörden und die Finanzeinrichtungen, die Finanzierungsinstrumente umsetzen, die Instrumente und die angebotenen Finanzprodukte an sich ändernde Marktbedingungen anzupassen,
- die Empfehlung an die Verwaltungsbehörden, bei Finanzierungsinstrumenten, die langfristige Investitionen in die Stadtentwicklung oder in Energieeffizienzmaßnahmen unterstützen, bei denen die Zahlungen stufenweise mit dem Fortschreiten des Projekts erfolgen, Berichte über die in der Pipeline befindlichen Investitionen und Rückmeldungen an die Kommission zu verlangen, um eine bessere Beobachtung der Fortschritte bei diesen Instrumenten zu ermöglichen.

Die Kommission weist darauf hin, dass eine detaillierte Analyse nach Mitgliedstaaten eine Bewertung der verschiedenen Beschränkungen erfordert, die sich auf die Umsetzung der einzelnen Finanzierungsinstrumente auswirken, wobei insbesondere zu berücksichtigen ist, dass die im Rahmen des EFRE in Bulgarien, Griechenland, Spanien, Rumänien und der Slowakei eingesetzten Finanzierungsinstrumente erheblich durch die Wirtschafts- und Finanzkrise beeinträchtigt wurden.

6.50. In den Strukturfondsverordnungen ist festgelegt, dass nur die Zahlungen oder Garantien an Endempfänger und die Verwaltungskosten und -gebühren der Fondsmanager beim Abschluss als förderfähig betrachtet werden, wenn nicht verwendete an Finanzierungsinstrumente ausgereichte Mittel wieder dem EU-Haushalt zuzuführen sind⁽⁴⁷⁾. Die von der Kommission gemeldete Gesamtauszahlungsquote ist immer noch zu niedrig, um davon ausgehen zu können, dass alle verfügbaren Mittel zumindest einmal verwendet werden. Besondere Probleme wurden bei den Finanzierungsinstrumenten in fünf Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland, Spanien, Rumänien und Slowakei) festgestellt, in denen die Auszahlungsquoten erheblich unter dem EU-Durchschnitt für 2013 liegen.

⁽⁴⁶⁾ Siehe Ziffern 5.33-5.36 sowie Kasten 5.5 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁴⁷⁾ Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Unvollständige und/oder unpräzise Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente seitens der Mitgliedstaaten

6.51. Die Informationen über die Umsetzung von der geteilten Mittelverwaltung unterliegenden Finanzierungsinstrumenten beruhen auf unmittelbar von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten. Seit 2011 unternimmt die Kommission erhebliche Anstrengungen, um die Qualität dieser Daten zu verbessern. Dennoch räumt die Kommission in ihrem Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Finanzierungsinstrumente ein, dass die in diesem Bericht enthaltenen Daten in manchen Fällen unvollständig oder unpräzise sind. Dies gilt auch für fünf der sieben von uns für das Jahr 2014 untersuchten Finanzierungsinstrumente.

Verlängerung des Förderzeitraums 2007-2013 erfolgte nur durch einen Beschluss der Kommission

6.52. Gemäß Artikel 56 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 endet der Förderzeitraum für Zahlungen am 31. Dezember 2015. Im April 2015 verlängerte die Kommission den Förderzeitraum bis zum 31. März 2017, indem sie einen Beschluss⁽⁴⁸⁾ erließ, anstatt den Rat und das Parlament zu einer entsprechenden Änderung der Verordnung aufzufordern. Unserer Ansicht nach stellt diese Art der Verlängerung des Förderzeitraums eine Verletzung der Normenhierarchie dar, denn eine Rechtsvorschrift kann nur durch eine gleichrangige oder höherrangige Rechtsvorschrift geändert werden.

6.51. Die Kommission übermittelte den Mitgliedstaaten im Mai 2015 aktualisierte Leitlinien zur Berichterstattung über die Finanzierungsinstrumente, in denen die Berichtspflichten erläutert werden. Die Kommission hat ihre Instrumente für die Berichterstattung zudem verbessert.

6.52. Die Kommission ist überzeugt, dass ihre im Nachgang zum Europäischen Rat vom Dezember 2014 geforderten Handlungen in den Spielraum des geltenden Rechtsrahmens fallen.

Der Änderungsbeschluss der Kommission zu den Leitlinien für den Abschluss hat keinen Einfluss auf Artikel 56 Absatz 1, dem zufolge die Beiträge der Fonds bis spätestens 31. Dezember 2015 in die Finanzierungsinstrumente eingezahlt werden müssen. Diese Regelung besteht weiter.

Durch die Änderung wird klargestellt, dass Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 besondere Modalitäten für die Erklärung der Ausgaben von Finanzierungsinstrumenten beim Abschluss enthält. In Absatz 6 wird darauf hingewiesen, dass abweichend von Absatz 1 die Ausgabenerklärung im Zusammenhang mit Finanzierungsinstrumenten im Sinne des Artikels 44 die mit der Einrichtung solcher Fonds oder Holding-Fonds oder den Beiträgen hierzu zusammenhängenden Gesamtausgaben enthält.

Ferner wird in dem Artikel angegeben, welche Ausgaben beim Abschluss zuschussfähig sind: Beim teilweisen oder endgültigen Abschluss des operationellen Programms sind die zuschussfähigen Ausgaben der Gesamtbetrag der den Endbegünstigten durch die Fonds gewährten Unterstützung nebst zuschussfähigen Verwaltungskosten und Gebühren.

Da die Abschlussunterlagen bis spätestens 31. März 2017 bei der Kommission eingereicht werden müssen, wird in der Änderung der Leitlinien für den Abschluss erläutert, dass sich der in Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen erwähnte Abschluss auf die Einreichungsfrist für die Abschlussunterlagen, also den 31. März 2017, bezieht.

⁽⁴⁸⁾ C(2015) 2771 — Beschluss der Kommission zur Änderung des Beschlusses C(2013) 1573 zur Annahme von Leitlinien für den Abschluss der operationellen Programme, die für eine Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds und dem Kohäsionsfonds (2007-2013) ausgewählt wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

UNTERSUCHUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME UND JÄHRLICHER TÄTIGKEITSBERICHTE

Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission

Die Kommission verwendet die Arbeit der mitgliedstaatlichen Prüfbehörden, um die Fehlerquote zu schätzen

6.53. Die Prüfbehörden liefern der Kommission Sicherheit hinsichtlich des wirksamen Funktionierens der Verwaltungssysteme und internen Kontrollen eines OP sowie hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben. Diese Informationen werden von den Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten, Prüfungsurteilen und Berichten über Systemprüfungen übermittelt (siehe Ziffer 6.14) (49). Seit 2009 sind die wichtigsten Prüfbehörden Gegenstand von Untersuchungen der Kommission, bei denen die Kommission auch Vor-Ort-Kontrollen der Arbeit dieser Prüfbehörden vornimmt, um zu bewerten, inwieweit sie sich darauf stützen kann.

6.53. Die Kommission arbeitet eng mit den Prüfbehörden zusammen und stimmt sich mit ihnen ab, wobei sie bereits 2009 mit der Analyse der angewendeten Prüfmethodik und -ergebnisse begonnen hat. Die Wiederholung von Prüfungen durch die Kommission hat zum Kapazitätsaufbau bei den Prüfbehörden beigetragen, da sie mit Beratung, Anleitung und Empfehlungen einherging.

Die Kommission betont, dass ihre Beurteilung der Zuverlässigkeit der Tätigkeit der Prüfbehörden vor diesem Hintergrund zu sehen ist. Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, die seit 2009 insgesamt 265 Vor-Ort-Besuche im Rahmen ihres Prüfprogramms durchgeführt hat, kam Ende 2014 zu dem Schluss, dass 42 der untersuchten Prüfbehörden, die für die Prüfung von rund 91 % aller Mittelzuweisungen aus dem EFRE/KF für den Zeitraum 2007-2013 zuständig waren, im Allgemeinen zuverlässig arbeiteten. Bei den restlichen fünf untersuchten Prüfbehörden waren Verbesserungen angezeigt.

Die GD Beschäftigung, Soziales und Integration hatte am Jahresende 2014 87 von 92 Prüfbehörden untersucht (94,6 %), die für 113 der 118 operationellen Programme zuständig und somit für 99,1 % der Finanzplanung im Programmplanungszeitraum 2007-2013 zuständig sind.

Die jährlichen Tätigkeitsberichte 2014 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration enthalten detaillierte Analysen bezüglich der Richtigkeit und Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten 2014 dargelegten Prüfungsangaben und -ergebnisse zu den Ausgaben im Jahr 2013 (siehe Seite 40-45 im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie Seite 51-54 im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der GD Beschäftigung, Soziales und Integration).

(49) Insgesamt richteten die EU-28-Mitgliedstaaten für die 440 EFRE-/KF- und ESF-OP, die für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 genehmigt wurden, 113 Prüfbehörden ein. Von diesen Behörden sind 63 sowohl für EFRE-/KF- als auch für ESF-OP zuständig. Für alle 440 OP zusammen wurden von den Prüfbehörden bis Ende Dezember 2014 insgesamt 199 jährliche Kontrollberichte und Prüfungsurteile (Stellungnahmen) vorgelegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.54. Die Generaldirektionen Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie Beschäftigung, Soziales und Integration stützen sich bei der Ausarbeitung ihrer Jährlichen Tätigkeitsberichte (JTB) und bei ihren im Laufe des Jahres getroffenen Entscheidungen über mögliche Unterbrechungen und/oder Aussetzungen von Zahlungen an OP auf diese Informationen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.54. Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung gab in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 an, dass rund zwei Drittel aller Zahlungsunterbrechungen und -aussetzungen auf Prüfergebnisse zurückgingen, die der Kommission im Lauf des Jahres oder am Jahresende von den Prüfbehörden übermittelt worden waren (siehe Seite 54 im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung).

Im Jahr 2014 gab es Zahlungsunterbrechungen bzw. -aussetzungen bei 121 EFRE-/KF-Programmen und von den Mitgliedstaaten eingereichten Anträgen auf Auszahlung von fast 7,9 Mrd. EUR, die erst dann erfolgt, wenn der Kommission zusätzliche Nachweise vorliegen, dass die notwendigen Berichtigungen von den betroffenen Mitgliedstaaten vorgenommen wurden.

Zum ESF verschickte die Kommission, wie auf Seite 60 des jährlichen Tätigkeitsberichts 2014 der GD Beschäftigung, Soziales und Integration dargelegt, 11 Verwarnungsschreiben und 18 Schreiben zur Ankündigung der Zahlungsaussetzung. Sie beschloss 31 Zahlungsunterbrechungen und setzte 11 operationelle Programme aus. Insgesamt wurden Anträge auf Auszahlung von 1,3 Mrd. EUR ausgesetzt.

6.55. Um zu beurteilen, ob die Informationen als zuverlässig betrachtet werden können, überprüfen die Generaldirektionen die von den Prüfbehörden für die einzelnen OP (oder Gruppen von OP) gemeldeten Fehlerquoten⁽⁵⁰⁾:

- Falls die Kommission die Fehlerquote als zuverlässig (und für die bescheinigten Ausgaben repräsentativ) betrachtet, akzeptiert sie die von der Prüfbehörde gemeldete Quote. Sie kann sie aber auch auf der Grundlage zusätzlicher Informationen, die sie von der Prüfbehörde erlangt hat, für eine eigene Bewertung neu berechnen.
- Im Falle unzuverlässiger Fehlerquoten wendet die Kommission entsprechend den Ergebnissen ihrer Bewertung des Funktionierens der Verwaltungssysteme und der internen Kontrollsysteme eine pauschale Fehlerquote (zwischen 2 % und 25 %) an.

⁽⁵⁰⁾ Die von den Prüfbehörden für das Jahr n gemeldeten Fehlerquoten werden auf der Grundlage einer Stichprobe von Prüfungen von Vorhaben berechnet, die für die der Kommission für das Jahr n-1 bescheinigten Ausgaben statistisch repräsentativ sein sollten (Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffer 11).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.56. Die Kommission errechnet darüber hinaus eine „Restfehlerquote“ für jedes OP, wobei alle seit Beginn des Programmplanungszeitraums vorgenommenen finanziellen Berichtigungen berücksichtigt werden. Darunter fallen Berichtigungen, die bereits auf EU- und/oder nationaler Ebene durchgeführt wurden (51).

6.57. Auf der Grundlage dieser beiden Indikatoren und zusätzlicher ihr vorliegender Informationen gelangt die Kommission zu ihrer Bewertung des für das OP eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Dabei berücksichtigt sie auch die im Laufe des Jahres von den Prüfbehörden gemeldeten Systemprüfungen sowie sonstige Informationen, die ihr zur Verfügung stehen. Über diese Bewertung wird dann im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Bericht erstattet (52).

6.57. Die Kommission bewertet mit Blick auf jedes Programm und jede Behörde (Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde) anhand aller Ergebnisse zu 15 zentralen verordnungsrechtlichen Anforderungen, die bei von der EU und den Mitgliedstaaten durchgeführten Systemprüfungen gewonnen wurden, ob das jeweilige Verwaltungs- und Kontrollsysteem wirksam funktioniert, gestützt auf dieselbe Methodik wie die Prüfbehörden. Die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fehlerquoten und die von der Kommission errechneten Restfehlerquoten sind wichtige, wenn auch nicht die einzigen Bewertungskomponenten. Der Grad der Zuverlässigkeit wird auch von auf operativer Ebene tätigen Fachgebietsleitern und nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten bewertet.

Die in den jährlichen Tätigkeitsberichten angegebene Zuverlässigkeit gründet sich somit auf die Beurteilung jedes einzelnen operationellen Programms, die aus der Gesamtbewertung aller der Kommission vorliegenden Informationen resultiert. Dieses Vorgehen führt zu einer umfassenden und ausführlichen Bewertung der Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in jedem Mitgliedstaat; zudem liefert es Informationen über die wichtigsten ermittelten Problemen im Bereich der operationellen Programme, zu denen 2014 Vorbehalte geäußert wurden, sowie über die ergriffenen Maßnahmen.

(51) Jährlicher Tätigkeitsbericht 2014 der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, S. 49. Jährlicher Tätigkeitsbericht 2014 der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, S. 63.

(52) Siehe Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffern 5-11.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

In der Bewertung der jährlichen Kontrollberichte seitens der Kommission kann nur bedingt auf das Risiko eingegangen werden, dass die nationalen Behörden nicht in vollem Umfang über Fehler berichten und überhöhte finanzielle Berichtigungen melden

6.58. Die Tragfähigkeit der von der Kommission vorgenommenen Bewertung von EFRE-, KF- und ESF-OP hängt von der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den mitgliedstaatlichen Behörden gemeldeten Informationen ab. Bei unseren Prüfungen in den Vorjahren ermittelten wir in dieser Hinsicht zwei Hauptrisiken:

- Die Prüfbehörden setzen möglicherweise die Fehler zu niedrig an und/oder rechnen sie nicht korrekt hoch. Deshalb sind die gemeldeten Fehlerquoten möglicherweise nicht immer gänzlich zuverlässig.
- Die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen zu finanziellen Berichtigungen sind unter Umständen nicht immer zuverlässig oder genau. Folglich kann das Berechnungsverfahren der Kommission zu einem zu niedrig angesetzten kumulierten Restrisiko führen.

6.58. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 6.58 bis 6.60:

Beide Generaldirektionen haben, wie in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten dargelegt, Maßnahmen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Prüfungsangaben und der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Finanzkorrekturen ergriffen. Die Kommission führt zwei Prüfungen zur Verringerung des Risikos durch:

- Die Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden vorgelegten Prüfungsangaben, einschließlich der Fehlerquote, wird im Anschluss an ein eingehendes Prüfprogramm bewertet, bei dem untersucht wird, ob sich die Prüfungsergebnisse bestätigen lassen, unter anderem dadurch, dass Prüfer der Kommission vor Ort Prüfungen wiederholen. Bei den durch Kontrollbesuche ergänzten Aktenprüfungen werden zahlreiche Nachprüfungen vorgenommen, etwa zur Genauigkeit der Berechnungen, zu den verwendeten Parametern, zur Behandlung der aufgedeckten Fehler oder zur Abstimmung der geprüften Grundgesamtheit (siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 6.53).
- Es werden spezielle, risikobasierte Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt (bislang zu 68 operationellen Programmen innerhalb der letzten drei Jahre), um zu gewährleisten, dass die gemeldeten Korrekturen wirksam umgesetzt werden, wobei im Zweifelsfall oder bei unzureichenden Nachweisen die entsprechenden Beträge von den kumulierten, bei der Berechnung der Restfehlerquote berücksichtigten Finanzkorrekturen abgezogen werden. Von ihren Kontrollen und Aktenprüfungen zur Zuverlässigkeit der bis 31. März 2014 zu allen Programmen eingereichten Erklärungen gemäß Artikel 20 ausgehend, beschlossen die Kommissionsdienststellen, einige der gemeldeten Finanzkorrekturen bei der Berechnung des kumulierten Restrisikos auszunehmen (bei den Berechnungen zum EFRE und KF wurden 77 % gemeldeten Finanzkorrekturen verwendet, beim ESF waren es 91 %).

Darüber hinaus wurde der Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 weiter verbessert. Der Bestätigungsvermerk der Prüfbehörden wird künftig auf den Restfehlerquoten nach Durchführung der Berichtigungen beruhen, was bedeutet, dass die Genauigkeit der Finanzkorrekturen im Rahmen der Rechnungsprüfung systematisch kontrolliert wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.59. Bei den Überprüfungen der jährlichen Kontrollberichte seitens der Kommission handelt es sich hauptsächlich um Aktenprüfungen, mit denen diesen Risiken nur zum Teil begegnet werden kann. Insbesondere halten wir den Handlungsspielraum der Kommission im Hinblick auf die Validierung (und ggf. Anpassung) der gemeldeten Fehlerquoten für begrenzt, da die Prüfbehörden nicht systematisch aufgefordert werden, der Kommission für die Überprüfung der jährlichen Kontrollberichte genauere Angaben über ihre Prüfungen von Vorhaben (Umfang, Abdeckung/Teilstichproben, Einzelheiten zur Fehlerklassifizierung) vorzulegen.

6.60. Im Jahr 2014 nahmen beide Generaldirektionen Vor-Ort-Kontrollen zu finanziellen Berichtigungen vor, die von 12 Mitgliedstaaten durchgeführt wurden. Bei 7 der 12 besuchten Mitgliedstaaten wurden Mängel festgestellt, sodass Anpassungen an den gemeldeten finanziellen Berichtigungen vorgenommen werden mussten. Diese Feststellungen untermauern unsere eigene Bewertung und zeigen — im Hinblick auf den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 —, wie wichtig die Einrichtung zuverlässiger Berichterstattungssysteme ist (53).

Nach Ansicht der Kommission waren 57 % aller OP nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet

6.61. Für das Jahr 2014 verfügt die Kommission nach eigener Auffassung über Prüfungssicherheit, dass 250 der 440 EFRE-/KF- und ESF-OP (57 %) nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren: Die Prüfbehörden hatten Fehlerquoten unterhalb der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % gemeldet, und diese Quoten waren von der Kommission validiert worden. Diese OP machen rund 55 % der Zahlungen im Jahr 2014 aus.

6.62. Im Jahr 2014 untersuchten wir wie in den Vorjahren, ob die Kommission eine wirksame Überprüfung der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten vorgenommen hatte. Diese anhand der Arbeitsunterlagen der Kommission durchgeführte Prüfung bezog sich auf eine Stichprobe von 139 OP in 20 Mitgliedstaaten (105 der 322 EFRE-/KF-OP und 34 der 118 ESF-OP). Unsere Stichprobe umfasste OP, bei denen die Kommission die von den Prüfbehörden gemeldeten Quoten akzeptiert hatte, aber auch OP, bei denen eine Neuberechnung der Quoten vorgenommen oder Pauschalsätze verhängt worden waren.

(53) Siehe Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffern 35-40.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.63. Die Ergebnisse unserer Untersuchung von Systemen sind in **Tabelle 6.1** zusammengefasst.

6.63. Die Kommission stellt fest, dass sich die Bewertung der von ihr vorgenommenen Überprüfung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten verbessert hat und dass insbesondere keines der vom Hof festgestellten Probleme in Anbetracht ihrer vorwiegend technischen Natur zusätzliche Vorbehalte oder andere Quantifizierungen erforderlich hätte.

Tabelle 6.1 — Bewertung der von der Kommission vorgenommenen Überprüfung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten

	2014			2013		
	Untersuchte EFRE-/KF-OP	Untersuchte ESF-OP	Insgesamt	Untersuchte EFRE-/KF-OP	Untersuchte ESF-OP	Insgesamt
Bei unserer Prüfung zeigten sich:						
— keine oder begrenzte Probleme bei den Kontrollen der Kommission (*)	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— erhebliche Probleme bei den Kontrollen der Kommission, jedoch ohne Auswirkungen auf die Anzahl der in den JTB geäußerten Vorbehalte (oder deren Quantifizierung)	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— erhebliche Probleme bei den Kontrollen der Kommission, sodass zusätzliche Vorbehalte oder andere Quantifizierungen erforderlich wären	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Zahl der untersuchten OP insgesamt	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Siehe auch Ziffer 6.65.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Validierung (oder Neuberechnung) der Fehlerquoten seitens der Kommission steht mit den von den Prüfbehörden übermittelten Belegen in Einklang

6.64. Bei 25 OP stellten wir Mängel fest, die von der Kommission nicht erkannt (oder nicht angemessen berücksichtigt) wurden (siehe Kasten 6.6). Wir sind jedoch der Ansicht, dass keiner dieser Fälle in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2014 der Kommission zu zusätzlichen Vorbehalten (bzw. zu Vorbehalten mit höheren finanziellen Auswirkungen) hätte führen müssen.

Kasten 6.6 — Beispiele für Mängel bei der von der Kommission vorgenommenen Validierung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten

- a) Von der Prüfbehörde kontrollierte Grundgesamtheit stimmte nicht mit den gemeldeten Ausgaben überein: Bei 8 der 139 OP der Stichprobe war es nicht möglich, die von der Prüfbehörde kontrollierte Grundgesamtheit mit den gemeldeten Ausgaben abzugleichen. Bei 3 OP wurde dieses Problem bei den Aktenprüfungen der Kommission nicht aufgedeckt.

Kasten 6.6 — Beispiele für Mängel bei der von der Kommission vorgenommenen Validierung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Prüfbehörde wendete fehlerhaftes Stichprobenverfahren an: Bei 11 der 139 OP wendete die Prüfbehörde ein fehlerhaftes Stichprobenverfahren an: Dieses wichen entweder von dem Verfahren ab, das in der von der Kommission gebilligten Prüfstrategie festgelegt ist, oder wies Parameter auf, die nicht mit den geltenden Leitlinien der Kommission zu Stichprobenverfahren übereinstimmen. In diesen Fällen war der Stichprobenumfang geringer, als eigentlich erforderlich gewesen wäre. In allen Fällen wurde das Problem bei den Aktenprüfungen der Kommission erkannt und der zutreffende Schluss gezogen, dass sich dadurch keine Auswirkungen auf das Prüfungsurteil ergeben.
- c) Fehlerhafte Hochrechnung von in Teilstichproben gefundenen Fehlern: Bei 59 der 139 untersuchten OP führte die Prüfbehörde die Kontrollen auf der Grundlage der Stichprobe von Rechnungen durch (Teilstichprobe). Wenn dieser Ansatz verwendet wird, müssen die finanziellen Auswirkungen der in der Teilstichprobe gefundenen Fehler auf die geprüften Projekte oder Anträge hochgerechnet werden, bevor sie in die Berechnung des geschätzten Fehlers für die Grundgesamtheit einfließen. Bei fünf OP wurden die in den Teilstichproben aufgedeckten Fehler nicht korrekt hochgerechnet. Dies führte zu einer zu niedrig angesetzten hochgerechneten Gesamtfehlerquote, wirkte sich jedoch nicht auf das Prüfungsurteil aus.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Das Stichprobenverfahren kann sich im Einklang mit den Merkmalen der zu prüfenden Grundgesamtheit ändern. Diese Entwicklungen und die Änderungen an der gebilligten Prüfstrategie werden von der Kommission und der betroffenen Prüfbehörde bei ihrem jährlichen Koordinierungstreffen erörtert.
- c) Die Kommission empfiehlt den Prüfbehörden, in ihren jährlichen Kontrollberichten systematisch die Fälle aufzuzeigen, in denen die Grundgesamtheit nicht wirksam geprüft und Teilstichproben verwendet wurden.

Mängel bei Kontrollen von Prüfbehörden zu staatlichen Beihilfen

6.65. Im Jahr 2014 untersuchten wir außerdem, ob nationale Prüfbehörden angemessene Kontrollen zu den Vorschriften über staatliche Beihilfen durchführten. Bei 42 der 139 OP der Stichprobe waren die von der Prüfbehörde durchgeföhrten Kontrollen zu staatlichen Beihilfen unzureichend (beispielsweise weil die Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nicht berücksichtigt wurden oder weil angemeldete Beihilferegelungen und die Beihilfeintensität nicht überprüft wurden). Die angemessene Berücksichtigung staatlicher Beihilfen ist in den Leitlinien der Kommission zwar vorgeschrieben, doch wurden diese Mängel bei den Aktenprüfungen für 2014 nicht immer aufgedeckt.

6.65. Bei der Prüfung des jährlichen Kontrollberichts untersucht die Kommission, ob sich das Urteil der Prüfbehörde klar auf die Ergebnisse der System- und Vorgangsprüfungen stützt.

Im Rahmen ihrer Überprüfung der Prüfbehörden untersucht die Kommission auch deren Tätigkeit im Bereich staatlicher Beihilfen; dabei werden unter anderem die für die System- und Vorgangsprüfungen verwendeten Methoden (einschließlich der Checklisten) betrachtet und bereits durch die Prüfbehörden durchgeföhrte Prüfungen wiederholt (siehe Antwort auf Ziffer 6.53).

In einigen Fällen hatte die Kommission den betroffenen Prüfbehörden in ihren eigenen Prüfberichten bereits empfohlen, ihre Checklisten zu verbessern, um die Prüfung von Problemen im Bereich staatlicher Beihilfen besser abzudecken. Die Kommission wird auch weiterhin sicherstellen, dass die Prüfbehörden geeignete Checklisten verwenden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gemäß den Leitlinien der Kommission sind die Prüfbehörden verpflichtet, die Beiträge zu Finanzierungsinstrumenten in die geprüfte Grundgesamtheit aufzunehmen, statt die tatsächlichen Auszahlungen zu prüfen

6.66. Finanzielle Beiträge aus den operationellen Programmen, die an Fonds fließen, welche während des gesamten Zeitraums zum Einsatz von Finanzierungsinstrumenten dienen, erfolgen im Allgemeinen in Form einer einzigen Zahlung, sobald die Rechtsstruktur der Holding-Fonds geschaffen wurde. Alternative Finanzierungsmodalitäten können in den Finanzierungsvereinbarungen festgelegt werden. In Übereinstimmung mit der Verordnung werden diese Zahlungen der Kommission als getätigte Ausgaben bescheinigt⁽⁵⁴⁾. Ex-post-Überprüfungen solcher Zahlungen durch die Prüfbehörden beziehen sich im Allgemeinen auf das Haushaltsjahr, in dem diese Zahlungen geleistet wurden. Der Anwendungsbereich dieser Kontrollen ist im Allgemeinen gering, da innerhalb des ersten Jahrs nur wenige Vorhaben zur Unterstützung ausgewählt und nur in begrenztem Maße Auszahlungen an Endempfänger und Projekte geleistet werden.

6.67. Sofern keine spezifischen Überprüfungen geplant werden, ist es daher unwahrscheinlich, dass die tatsächliche Durchführung von Vorhaben im Zusammenhang mit Finanzierungsinstrumenten vor dem Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 von den Prüfbehörden kontrolliert wird. Bei von der Europäischen Investitionsbank (EIB) verwalteten Finanzierungsinstrumenten kann die Prüfbehörde aufgrund von Beschränkungen der Zugangsrechte durch die EIB keine Kontrolle der Beiträge zum Fonds vornehmen.

Die Prüfbehörden meldeten sehr niedrige Fehlerquoten für OP, bei denen wir erhebliche Fehler aufdeckten

6.68. Bei 110 der 440 EFRE/KF- und ESF-OP validierte die Kommission Fehlerquoten von 0,5 % oder weniger. Zu 13 dieser OP haben wir für die letzten zwei Haushaltjahre mindestens eine Prüfung durchgeführt. Bei fünf OP stellten wir in den untersuchten Projekten erhebliche Fehler fest (siehe Ziffern 6.61-6.62).

6.66. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 6.66 und 6.67:

Wie in Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vorgesehen, sind die Fondsbeiträge zu Finanzierungsinstrumenten in den bei der Kommission eingereichten Zahlungsanträgen enthalten. Diese Beträge sind Teil der Grundgesamtheit, die von den Prüfbehörden gemäß den aktualisierten Leitlinien der Kommission stichprobenartig zu überprüfen ist. In der gemeinsamen Prüfstrategie zu den Strukturfonds ist ebenso wie im von der Kommission erarbeiteten Rahmen für die Prüfung der ESI-Fonds dargelegt, dass die Prüfbehörden und die Kommission thematische Prüfungen zu Finanzierungsinstrumenten durchführen können, die sich sowohl auf die Satzung des jeweiligen Fonds als auch auf die eigentliche Durchführung der Projekte beziehen, indem sie eine Stichprobe der von den Endbegünstigten durchgeföhrten Projekte prüfen. Die Prüfbehörden untersuchen die Effizienz der von den Verwaltungsbehörden durchgeföhrten Primärkontrollen und sind gehalten, vor dem Abschluss hinreichende Sicherheit zu den Fonds zu erlangen.

Die Kommission bedauert, dass der von der Europäischen Investitionsbank verwaltete Fonds nur beschränkt zugänglich ist. Eine Vereinbarung zwischen der Kommission und der Europäischen Investitionsbank steht kurz vor der Unterzeichnung, sodass die Verwaltungs- und Prüfbehörden künftig die Möglichkeit haben werden, einen von der Kommission ausgewählten Auftragnehmer mit der Überprüfungs- und der Prüftätigkeit der Europäischen Investitionsbank zu betrauen.

⁽⁵⁴⁾ Artikel 78a der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission

6.69. Wir bewerteten die Jährlichen Tätigkeitsberichte für 2014 und die zugehörigen Erklärungen der Generaldirektionen „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ sowie „Beschäftigung, Soziales und Integration“⁽⁵⁵⁾. Zu dieser Bewertung gehörte insbesondere Folgendes:

- Kontrolle der Kohärenz und Genauigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berechnung der Risikobeträge;
- Bewertung der für 2014 geltend gemachten Vorbehalte.

Von der Kommission vorgenommene Berechnung der Risikobeträge für EFRE-/KF- und ESF-OP

6.70. Insgesamt steht die von der Kommission vorgenommene Berechnung der Risikobeträge im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 mit den verfügbaren von den Prüfbehörden gemeldeten und/oder gelieferten Informationen in Einklang und ist auf dieser Grundlage korrekt. Wir weisen jedoch erneut darauf hin, dass die von der Kommission in den Jährlichen Tätigkeitsberichten gemeldeten jährlichen Fehlerquoten nicht direkt mit den von uns geschätzten Fehlerquoten vergleichbar sind⁽⁵⁶⁾.

- Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung schätzte, dass bei 2,6 % bis 5,3 % der im Verlauf des Jahres für EFRE-/KF-OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 genehmigten Zwischen- und Abschlusszahlungen ein Fehlerrisiko bestand. Die Kommission leistete 52 % der Zahlungen an OP, die nach ihrer Einschätzung in wesentlichem Ausmaß (über 2 %) mit Fehlern behaftet waren.

6.70. Die Kommission stimmt der Aussage zu, dass die vom Hof geschätzte Fehlerquote nicht direkt mit der von der Kommission gemeldeten Fehlerquote vergleichbar ist. Allerdings wird mit den Verfahren im Wesentlichen derselbe Zweck verfolgt, nämlich die Bewertung des Risikos für den EU-Haushalt in einem bestimmten Jahr.

Die Kommission berücksichtigt bei ihrer Bewertung alle vom Hof in seinem Sonderbericht Nr. 16/2013 aufgeführten Unterschiede (siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 11 in diesem Bericht). Von diesen Unterschieden abgesehen, ist die Kommission in Bezug auf den Jahresbericht 2014 der Auffassung, dass ihre Bewertung im Ergebnis mit den vom Hof errechneten Fehlerquoten übereinstimmt, wie dies schon bei der GD Beschäftigung, Soziales und Integration in den vergangenen vier Jahren und bei der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung in den vergangenen drei Jahren der Fall war (siehe den betreffenden jährlichen Tätigkeitsbericht, Seiten 90 und 92).

Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung leistete 52 % ihrer Zahlungen an operationelle Programme, die ihrer Einschätzung nach in wesentlichem Ausmaß (über 2 %) mit Fehlern behaftet waren. Bei der überwiegenden Mehrheit dieser Programme wurden jedoch ausreichende Berichtigungen vorgenommen, um das kumulierte Restrisiko unter die Wesentlichkeitsschwelle abzusenken. Nur 4 % aller Zahlungen betrafen Programme mit einer Fehlerquote über 5 % (siehe den betreffenden jährlichen Tätigkeitsbericht 2014, Seite 44). Zu allen außer drei der betroffenen Programme wurden, wie im jährlichen Tätigkeitsbericht angegeben, Vorbehalte geltend gemacht.

⁽⁵⁵⁾ Im März jedes Jahres erstellt jede Generaldirektion einen Jährlichen Tätigkeitsbericht über das Vorjahr, der an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt und veröffentlicht wird. Zusammen mit diesem Bericht muss der Generaldirektor/die Generaldirektorin eine Erklärung darüber abgeben, ob die Haushaltssmittel, für die er/sie zuständig ist, rechtmäßig und ordnungsgemäß ausgeführt wurden. Dies ist der Fall, wenn das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten unterhalb der von der Kommission selbst festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Andernfalls kann der Generaldirektor/die Generaldirektorin einen vollständigen oder Teilvorbehalt für bestimmte Bereiche (oder Programme) geltend machen.

⁽⁵⁶⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffer 11.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration schätzte, dass bei 2,8 % bis 4,0 % der im Verlauf des Jahres für ESF-OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 genehmigten Zwischen- und Abschlusszahlungen ein Fehlerrisiko bestand. Die Kommission leistete 45 % der Zahlungen an OP, die nach ihrer Einschätzung in wesentlichem Ausmaß (über 2 %) mit Fehlern behaftet waren.

Vorbehalte der Kommission zu EFRE-/KF- und ESF-OP

- 6.71. Im Bereich der Kohäsionspolitik äußert die Kommission Vorbehalte zu OP (oder zu Gruppen von OP), wenn
- erhebliche Mängel bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der OP festgestellt wurden oder
 - die validierte Fehlerquote der OP höher als 5 % ist.

Bei OP mit einer validierten Fehlerquote zwischen 2 % und 5 % prüft die Kommission zudem, ob das „kumulierte Restrisiko“ der OP höher als 2 % ist.

6.72. Die Zahl der OP, für die Vorbehalte geäußert wurden, stieg 2014 bei den EFRE-/KF-OP von 73 auf 77 und blieb bei den ESF-OP unverändert bei 36. Gleichzeitig sanken die geschätzten finanziellen Auswirkungen dieser Vorbehalte bei den EFRE-/KF-OP von 423 Millionen Euro im Jahr 2013 auf 224 Millionen Euro im Jahr 2014⁽⁵⁷⁾, während sie bei den ESF-OP von 123,2 Millionen Euro im Jahr 2013 auf 169,4 Millionen Euro im Jahr 2014 stiegen. Unserer Analyse zufolge entsprechen die von der Kommission in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2014 geäußerten Vorbehalte den Anweisungen der Kommission sowie den Informationen, die den beiden Generaldirektionen zur Verfügung gestellt wurden.

6.73. Nach Schätzungen der Kommission beläuft sich das „kumulierte Restrisiko“ bei allen EFRE-/KF-OP auf 1,1 % und bei allen ESF-OP auf 1,2 % der Zahlungen. Diese Zahlen beruhen auf den von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten und berücksichtigen auch die von den Mitgliedstaaten an die Kommission gemeldeten finanziellen Berichtigungen.

Die GD Beschäftigung, Soziales und Integration leistete 45 % ihrer Zahlungen an operationelle Programme, die ihrer Einschätzung nach in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren. Bei der überwiegenden Mehrheit dieser Programme wurden jedoch ausreichende Berichtigungen vorgenommen, um das kumulierte Restrisiko unter die Wesentlichkeitsschwelle abzusenken. 25 % aller Zahlungen betrafen Programme mit einer Fehlerquote über 5 % (siehe den betreffenden jährlichen Tätigkeitsbericht 2014, Seite 53). Zu allen betroffenen Programmen wurden Vorbehalte geltend gemacht.

6.72. Dies zeigt, dass die Methodik zur Geltendmachung von Vorbehalten in den betreffenden jährlichen Tätigkeitsberichten ausgefeilt ist und von der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration konsequent angewendet wird.

Beide Generaldirektionen nehmen eine strenge Haltung ein, was die Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen angeht. Darauf hinaus verfolgen sie einen präventiven Ansatz, indem zu operationellen Programmen, zu denen ein Auditbesuch geplant ist, keine Zahlungen vor Abschluss des Besuchs getätigt werden. Sofern keine nennenswerten Mängel festgestellt wurden, werden die Zahlungen danach wieder aufgenommen.

⁽⁵⁷⁾ Diese Zahlen umfassen vollständig oder teilweise quantifizierte Vorbehalte für OP, für die im Jahresverlauf Zwischen- und/oder Abschlusszahlungen bewilligt wurden (55 im Jahr 2013 und 25 im Jahr 2014), sowie für OP, für die keine solchen Zahlungen getätigt wurden (19 im Jahr 2013 und 15 im Jahr 2014).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.74. Die Tragfähigkeit des berechneten kumulierten Restrisikos hängt von der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen ab, sowie von der Fähigkeit der Kommission, gegen etwaige Probleme anzugehen. Wir weisen erneut darauf hin, dass die Arbeit der Prüfbehörden gewisse Mängel aufweist⁽⁵⁸⁾, welche die Kommission mit dem derzeitigen Umfang der Überprüfungen nicht korrigieren kann. Zudem ist der von den Mitgliedstaaten an die Kommission gemeldete Betrag der finanziellen Berichtigungen nicht gänzlich zuverlässig (siehe Ziffern 6.58-6.60). Angesichts der dargelegten Faktoren bleibt unserer Ansicht nach ein Risiko bestehen, dass das von der Kommission berechnete kumulierte Restrisiko bei einigen OP zu niedrig angesetzt ist.

Neuberechnung der von uns für 2013 geschätzten Fehlerquote durch die Kommission

6.75. Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung veröffentlichte in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 auch eine Neuberechnung der von uns geschätzten und in unserem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 veröffentlichten Fehlerquote⁽⁵⁹⁾. Wir erachten es als grundsätzlich nicht angemessen, dass sich die Kommission (als von uns geprüfte Stelle) in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht zu unseren Prüfungsfeststellungen in einer Art und Weise äußert, die unsere Feststellungen verzerrt⁽⁶⁰⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.74. Im Bereich des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts dient das „kumulierte Restrisiko“ nach der Systembewertung und Berücksichtigung der validierten Fehlerquote nur als ein weiteres Kriterium, um womöglich zusätzliche Vorbehalte in den jährlichen Tätigkeitsbericht aufzunehmen (siehe den gemeinsamen Anhang 4 — „Wesentlichkeitskriterien“ — in den jährlichen Tätigkeitsberichten der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration).

Die Kommission ist sich der Risiken bewusst, die mit den Fehlerquoten und den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Finanzkorrekturbeträgen einhergehen, und hat entsprechende Gegenmaßnahmen ergriffen (siehe die Antwort der Kommission auf die Ziffern 6.53 bis 6.60).

Sie ist daher der Ansicht, dass kein wesentliches Risiko dafür besteht, dass das von ihr berechnete kumulierte Restrisiko zu niedrig angesetzt ist.

6.75. Die im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung vorgenommene Neuberechnung diente dazu, die Auswirkungen der unterschiedlichen methodischen Ansätze der Kommission und des Hofes bei der Quantifizierung von Fehlern zu illustrieren, insbesondere von Fehlern im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge und bereits auf Programmebene angewandter Pauschalkorrekturen. Es ging nicht darum, die Validität der vom Hof erzielten Ergebnisse zu bewerten.

⁽⁵⁸⁾ So erfolgt beispielsweise bei 10 Prüfbehörden keine systematische Kontrolle staatlicher Beihilfen.

⁽⁵⁹⁾ Jährlicher Tätigkeitsbericht 2014 der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Abschnitt 2.1.1.2.B, S. 45: „In diesem Zusammenhang ist auch hervorzuheben, dass der methodische Ansatz der Generaldirektion hinsichtlich der besten Schätzung der jährlichen Fehlerquote und die vom Hof in seinem Jahresbericht berechnete Fehlerquote nicht direkt vergleichbar sind, wie der Hof selbst eingeräumt hat. Wenn man Faktoren einbezieht, welche zwar die Kommission, nicht aber der Hof berücksichtigt hat, ergibt sich bei der vom Hof für die Ausgaben des Jahres 2013 geschätzten Fehlerquote ein Wert von 4,8 % (statt 6,9 %). Diese neu berechnete Fehlerquote liegt innerhalb der von der Kommission in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 angegebenen Spanne (d. h. zwischen 2,8 % und 5,3 %).“

⁽⁶⁰⁾ Siehe Ziffer 0.7 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung für 2014

6.76. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben für die MFR-Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ und für beide dieser spezifischen Beurteilung unterliegenden Politikbereiche (siehe Ziffer 6.24) in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

6.76. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 6.76 und 6.77:

Die Kommission stellt fest, dass die wahrscheinlichste für 2014 berechnete Fehlerquote in die vom Hof in den letzten vier Jahren angegebene Spanne fällt (siehe Ziffer 6.18). Sie entspricht zudem den Fehlerquoten in den betreffenden jährlichen Tätigkeitsberichten, vorbehaltlich der unter Ziffer 6.70 dargelegten Unterschiede. Die Fehlerquote für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist weiter unverändert und liegt deutlich unter den für den Zeitraum 2000-2006 errechneten Fehlerquoten. Dies ist, wie in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2014 dargelegt, auf die verschärften Kontrollvorschriften im Zeitraum 2007-2013 und die konsequente Politik der Kommission zurückzuführen, Zahlungen zu unterbrechen bzw. auszusetzen, sobald Mängel festgestellt werden. Dennoch ist die Fehlerquote weiterhin zu hoch, weshalb sich die Kommission bei ihren Prüfungen und Maßnahmen auch künftig auf die risikoreichsten Programme bzw. Mitgliedstaaten konzentrieren und gegebenenfalls strenge Korrekturmaßnahmen in Form einer strikten Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen bis zum Abschluss einleiten sowie rigorose Verfahren beim Abschluss anwenden wird, um jedes möglicherweise verbliebene wesentliche Risiko vorschriftswidriger Ausgaben auszuschließen.

Die Kommission stellt weiter fest, dass in Anbetracht des Mehrjahrescharakters der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Kohäsionspolitik im Jahr 2014 begangene Fehler auch noch in den Folgejahren berichtigt werden können, wie in Abschnitt 4.2.2 der jährlichen Tätigkeitsberichte 2014 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration illustriert.

Für den Zeitraum 2014-2020 wurden verschärzte Anforderungen an die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit eingeführt, darunter die Vorlage von Jahresrechnungen, bessere Verwaltungsprüfungen und eine stärkere Rechenschaftspflicht sowie jährliche Bestätigungsvermerke auf der Grundlage von Restfehlerquoten. Die Korrekturkapazität der Kommission wurde weiter gestärkt, da sie bei schwerwiegenden Mängeln unter bestimmten Umständen Nettofinanzkorrekturen vornehmen und den Mitgliedstaaten somit die Wiederverwendung der Mittel erschweren kann. Dies wird den Mitgliedstaaten einen wichtigen Anreiz dazu bieten, gravierende Mängel aufzudecken, zu melden und zu berichtigen, bevor sie der Kommission ihre bescheinigten Jahresrechnungen übermitteln. All dies dürfte die Fehlerquote anhaltend verringern.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 6.24.

6.77. Für diese MFR-Teilrubrik führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ insgesamt auf 5,7 % beläuft (6,1 % für den Politikbereich „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ und 3,7 % für den Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“) (siehe **Anhang 6.1**).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

6.78. **Anhang 6.2** zeigt das Ergebnis unserer Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung unserer in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012 legten wir 11 Empfehlungen vor. Davon hat die Kommission vier vollständig, sechs weitgehend und eine teilweise umgesetzt.

6.79. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2014 sprechen wir für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ die folgenden Empfehlungen aus:

— **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte eine gezielte Analyse der nationalen Förderfähigkeitsregeln für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020 vornehmen, um vorbildliche Verfahren zu ermitteln. Ausgehend von dieser Analyse sollte sie den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand geben, wie unnötig komplexe und/oder aufwendige Regeln, die hinsichtlich der mit der Maßnahme angestrebten Ergebnisse keinen Mehrwert liefern (sogenanntes „Gold-Plating“), vereinfacht und vermieden werden können.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Sie erinnert jedoch daran, dass die Festlegung nationaler Förderfähigkeitsregeln im Rahmen der gemeinsamen Mittelverwaltung Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, die zunächst ihre nationalen Förderfähigkeitsregeln prüfen und vereinfachen sowie vorbildliche Verfahren weitergeben sollten, die auf den im Programmplanungszeitraum 2007-2013 in Prüfungen auf nationaler und EU-Ebene gewonnenen Ergebnissen und den Erfahrungen von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen beruhen. Die Kommission weist ferner darauf hin, dass sie Anmerkungen zu den Auswahlkriterien macht, die von den Begleitausschüssen festzulegen sind, und dass sie zu Beginn des Programmplanungszeitraums 2014-2020 den Mitgliedstaaten rechtzeitig ausführliche Leitlinien übermittelt hat. Sie wird den Mitgliedstaaten auch künftig dabei helfen, unnötig komplexe und aufwendige Regeln zu vereinfachen oder zu vermeiden, wann immer besondere Fälle überflüssiger Vorschriften („Gold-Plating“) zutage treten. Die Kommission und die Mitgliedstaaten kommen regelmäßig zusammen, um diesbezügliche Fragen zu erörtern und zu klären. Ferner setzt sich die Kommission stark für die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 ein (siehe die Antwort der Kommission auf Empfehlung 3).

Die Kommission wird auch künftig mit den nationalen Prüfbehörden zusammenarbeiten und sie dazu ermutigen, bei System und anderen Prüfungen unnötig komplexe Förderfähigkeitsregeln, die vereinfacht werden können, ohne die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu gefährden, zu ermitteln und zu melden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- **Empfehlung 2:** Die Verwaltungsbehörden und zwischen geschalteten Stellen in den Mitgliedstaaten sollten ihre Anstrengungen verstärken, um gegen Mängel bei den „Primärkontrollen“ anzugehen, indem sämtliche verfügbaren Informationen berücksichtigt werden. Zusätzlich sollte die Kommission die Prüfbehörden auffordern, im Zuge ihrer Systemprüfungen einige dieser Kontrollen erneut durchzuführen und die vorbildlichen Verfahren sowie die gewonnenen Erkenntnisse weiterzugeben.

Die Kommission stellt fest, dass der erste Teil dieser Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist. Sie teilt die Auffassung, dass die von den Mitgliedstaaten durchgeführten „Primärkontrollen“ wichtig sind und dass sie weiter verbessert werden sollten. Sie hat den Mitgliedstaaten daher Leitlinien dazu übermittelt, wie die Verwaltungsbehörden ihre Verwaltungsprüfungen festlegen und durchführen sollten, wobei auch Fragen der Vergabe öffentlicher Aufträge und staatlicher Beihilfen behandelt werden. Diese ausführlichen Leitlinien zu Verwaltungsprüfungen im Programmplanungszeitraum 2014-2020, die auf den im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gewonnenen Erkenntnissen und den Feststellungen des Hofes aufbauen, wurden in der zweiten Jahreshälfte 2014 erarbeitet und mit den Mitgliedstaaten erörtert; sie werden im Juli 2015 veröffentlicht.

Die Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme fällt in den Aufgabenbereich der Prüfbehörden. Diese übermitteln der Kommission Berichte über die Systemprüfungen sowie jährliche Kontrollberichte über die Funktionsfähigkeit der Systeme und insbesondere über die Qualität und Wirksamkeit der von den Verwaltungsbehörden durchgeführten Primärkontrollen. Im Lichte dessen akzeptiert die Kommission den zweiten Teil der Empfehlung, nämlich die Prüfbehörden aufzufordern, im Rahmen ihrer System- und Kontrollprüfungen einige Prüfungen erneut durchzuführen und die dabei ermittelten vorbildlichen Verfahren und gewonnenen Erkenntnisse weiterzugeben. Die Kommission hat zu diesem Zweck 2015 ein neues Instrument für den direkten Austausch unter den Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten eingerichtet („Taiex Regio Peer 2 Peer“). Es soll den Mitgliedstaaten helfen, ihre Kapazitäten zur Verwaltung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds — auch im Bereich der Verwaltungsprüfungen — zu erhöhen.

Zudem wird sich die Kommission im Einklang mit ihrer 2015 aktualisierten Prüfstrategie auch weiterhin auf die Prüfung der Verwaltungsprüfungen bis zum Abschluss konzentrieren und bei den Programmen im Zeitraum 2007-2013 einen risikobasierten Ansatz verfolgen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- **Empfehlung 3:** Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeiten besser nutzen, die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und in der ESF-Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 hinsichtlich vereinfachter Kostenoptionen für Projekte mit einer öffentlichen Förderung von mehr als 50 000 Euro vorgesehen sind.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung zur Kenntnis, die an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Seit vereinfachte Kostenoptionen in die Verordnungen eingeführt wurden, hat sich die Kommission aktiv darum bemüht, deren Nutzung durch die Mitgliedstaaten schrittweise auszubauen; sie ist der Ansicht, dass diese Bemühungen bereits Früchte getragen haben, insbesondere im Bereich des ESF. Die Kommission setzt sich auch im Programmplanungszeitraum 2014-2020 weiterhin aktiv für die Nutzung der vereinfachten Kostenoptionen durch die Mitgliedstaaten ein, die in der aktuellen Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und der ESF-Verordnung, gestützt auf die im vorangegangenen Programmplanungszeitraum gewonnenen Erkenntnisse und ermittelten vorbildlichen Verfahren, deutlich gestärkt wurden, um den Verwaltungsaufwand der Begünstigten zu senken, die Ergebnisorientierung zu fördern und das Fehlerrisiko weiter zu verringern. In Bezug auf den EFRE und den Kohäsionsfonds rät die Kommission den Mitgliedstaaten, die im Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 gebotenen Möglichkeiten im Bereich der vereinfachten Kostenoptionen genauer zu untersuchen und stärker von ihnen Gebrauch zu machen, insbesondere im Bereich der thematischen Ziele 1 und 3.

Im Rahmen ihrer Bemühungen zur Förderung der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen durch die Mitgliedstaaten hat die Kommission zudem vor kurzem ausführliche praktische Leitlinien zu den in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und der ESF-Verordnung dargelegten Optionen erarbeitet und eine zweite Runde von Seminaren zum Thema Vereinfachung in einer Reihe vorrangiger Mitgliedstaaten abgehalten, in denen die Vereinfachungsmöglichkeiten im letzten Programmplanungszeitraum nicht ausreichend genutzt wurden. Darüber hinaus hat die Kommission im Juni 2015 Umfragen gestartet, um die geplante Nutzung der Vereinfachungsmöglichkeiten, und somit auch der vereinfachten Kostenoptionen, durch die Mitgliedstaaten im jetzigen Programmplanungszeitraum zu erforschen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- **Empfehlung 4:** Die Mitgliedstaaten sollten für die vollständige und zügige Auszahlung von im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 bereitgestellten Finanzmitteln sorgen, indem sie den Begünstigten innerhalb einer angemessenen Frist nach Einreichung eines Zahlungsantrags die betreffenden Ausgaben erstatten. In Anlehnung an die für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 geltenden Regeln sind wir der Auffassung, dass alle derartigen Zahlungen innerhalb von 90 Tagen nach Einreichung eines korrekten Zahlungsantrags durch den Begünstigten erfolgen sollten.
- **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte dem Rat und dem Parlament einen Legislativvorschlag vorlegen, um die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 hinsichtlich der Verlängerung des Förderzeitraums von Finanzierungsinstrumenten, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, durch einen gleichrangigen Rechtsakt zu ändern.
- **Empfehlung 6:** Die Kommission sollte ihre Bewertung der Zuverlässigkeit der von den Bescheinigungsbehörden gemeldeten finanziellen Berichtigungen sowie der sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Berechnung der „Restfehlerquote“ durch die Kommission auf sämtliche Mitgliedstaaten ausweiten.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung zur Kenntnis, die an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Die Kommission stimmt der Ansicht zu, dass die Mitgliedstaaten Artikel 80 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 beachten sollten. Allerdings sind in diesem Artikel keine bestimmten Fristen vorgegeben. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurden in Artikel 132 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über die ESI-Fonds spezifische Regelungen für die Erstattung der Ausgaben von Begünstigten durch die nationalen Behörden festgelegt. Vorbehaltlich verfügbarer Mittel sorgt die Verwaltungsbehörde dafür, dass eine Empfängereinrichtung den Gesamtbetrag der fälligen förderungsfähigen öffentlichen Ausgaben vollständig und spätestens 90 Tage nach dem Tag der Einreichung des Auszahlungsantrags durch die Empfängereinrichtung erhält.

Die Kommission kann diese Empfehlung nicht akzeptieren.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die in ihre Leitlinien für den Abschluss aufgenommenen Änderungen in den Geltungsbereich von Artikel 78 Absatz 6 der geänderten Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 fallen und der Rechtsakt daher nicht geändert werden muss.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung, die bereits im Einklang mit früheren Empfehlungen der externen und internen Prüfer zu diesem Thema umgesetzt wird.

Die Kommission hat den Umfang ihrer Bewertung ausgeweitet und führt nun für alle Mitgliedstaaten und operationellen Programme Kohärenz- und Aktenprüfungen zu den gemeldeten finanziellen Berichtigungen durch, deren Ergebnisse in die Berechnung des kumulierten Restrisikos einfließen. Daraüber hinaus nimmt sie eine jährliche Risikobewertung vor, um zu entscheiden, welche Kontrollbesuche in welchen Mitgliedstaaten durchgeführt werden, um hinreichende Sicherheit bezüglich der — in diesem Fall — Meldung der finanziellen Berichtigungen zu erlangen. Im Rahmen dieser Risikobewertung kommt die Kommission auch der Notwendigkeit nach, bis zum Ende des Programmplanungszeitraums Vor-Ort-Prüfungen in allen Mitgliedstaaten durchzuführen, die wesentliche Auswirkungen auf die Berechnung des kumulierten Restrisikos haben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- **Empfehlung 7:** Die Kommission sollte das Kontrollsyste m für Prüfbehörden weiter stärken, indem sie
- von den Prüfbehörden verlangt, dass sie spezifische Informationen über Prüfungen von Vorhaben (insbesondere zur Abdeckung) liefern, um die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der in den jährlichen Kontrollberichten dargelegten Informationen zu überprüfen;
 - sich vergewissert, dass sämtliche Prüfbehörden bei ihren Prüfungen von Vorhaben angemessene Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen sowie der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge durchführen;
 - die Prüfbehörden auffordert, die Genauigkeit der Daten zu finanziellen Berichtigungen, welche die Bescheinigungsbehörden für die einzelnen OP gemeldet haben, zu testieren, wann immer sie dies für notwendig hält.
- Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung, die bereits dadurch umgesetzt wird, dass sie in allen als notwendig erachteten Fällen, insbesondere in Zweifelsfällen, spezifische Informationen bei den Prüfbehörden anfordert und von diesen auch erhält, und indem sie die jährlichen Kontrollberichte Akten- oder Vor-Ort-Prüfungen unterzieht. Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung hat beispielsweise in ihrer aktualisierten Strategie für 2007-2013 verstärkte Besuche im Vorfeld der jährlichen Kontrollberichte vorgesehen, um sich auf die Prüfung dieser Berichte, die letztmalig im Dezember 2015 vorzulegen sind, und der für März 2017 geplanten Abschlussserklärungen und Bestätigungsvermerke vorzubereiten. Außerdem plant sowohl die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung als auch die GD Beschäftigung, Soziales und Integration, auch künftig eine wesentliche Zahl jährliche Kontrollberichte durch auf Risikobasis durchgeführte Vor-Ort-Besuche zu prüfen.
- Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung, die sie bereits in Verbindung mit ihren Untersuchungen zur Überprüfung der Tätigkeit der Prüfbehörden umsetzt. Sie wird die Feststellungen des Hofes weiterleiten, um — soweit erforderlich — sicherzustellen, dass im noch verbleibenden Programmplanungszeitraum 2007-2013 sowie im nächsten Programmplanungszeitraum bessere Checklisten verwendet werden.
- Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung, wie schon im Jahr 2014 wurde.

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 müssen die Prüfbehörden jedes Jahr einen Bestätigungsvermerk auf der Grundlage der in der bescheinigten Jahresrechnung angegebenen Restfehlerquote erstellen. Um die Berechnung dieser Quote zu überprüfen, müssen die Prüfbehörden die Genauigkeit der finanziellen Berichtigungen kontrollieren, die von den Bescheinigungsbehörden im betreffenden Zeitraum zu jedem operationellen Programm gemeldet wurden und in der bescheinigten Jahresrechnung aufgeführt sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

TEIL 2: LEISTUNGSASPEKTE

BEWERTUNG DER LEISTUNG VON PROJEKTEN

6.80. Zur Ausführung des EU-Haushalts gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ist es erforderlich, sich bei den Ausgaben nicht nur auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu konzentrieren, sondern auch die Erreichung der angestrebten Ziele zu berücksichtigen⁽⁶¹⁾. Von den 331 untersuchten EFRE-/KF- und ESF-Projekten waren 186 zum Zeitpunkt der Prüfung abgeschlossen (siehe Ziffer 6.22). Zusätzlich zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit dieser 186 Vorgänge gingen wir im Rahmen eines Pilotversuchs und auf der Grundlage von Informationen, die wir von den Begünstigten erhielten, folgenden Fragen nach:

- Stimmen bei Projekten mit EFRE-/KF- oder ESF-Finanzierung die Ziele im Projektantrag, in der Finanzhilfevereinbarung, im Vertrag bzw. Auftrag und/oder im Kofinanzierungsbeschluss mit den in den OP enthaltenen Zielen überein, und wenn ja, in welchem Maße?
- Wurden diese Ziele mit den Projekten erreicht, und wenn ja, in welchem Maße? Den Schwerpunkt unserer Analyse legten wir auf die Projektoutputs und bewerteten zudem — soweit möglich —, inwieweit Ergebnisse erzielt wurden⁽⁶²⁾.

Zudem bewerteten wir, ob die Projekte gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung durchgeführt wurden.

Bei drei Vierteln der untersuchten Projekte wurden die festgelegten Ziele vollständig oder teilweise erreicht

6.81. Auf der Grundlage der festgestellten Projektoutputs (und — wenn möglich — der Bewertung der angestrebten Ergebnisse) sind wir zu der Schlussfolgerung gelangt, dass 89 der 186 Projekte (48 %) sämtliche für die Messung der Projektleistung festgelegten Zielvorgaben erreicht (oder übertroffen) haben. Bei 56 Projekten (30 %) stellten wir fest, dass bei einem oder mehreren der für das Projekt festgelegten Indikatoren der vorgegebene Zielwert nicht erreicht wurde. In 17 Fällen (9 %) war die Frist zur Erreichung der Zielvorgaben zum Zeitpunkt der Prüfung zwar bei einigen, aber noch nicht bei allen Zielen abgelaufen.

6.81. Die Kommission stellt fest, dass bei 143 der 186 untersuchten Projekte die angestrebten Ziele (entweder vollständig oder teilweise) erreicht oder übertroffen wurden.

Die Mitgliedstaaten überwachen die Durchführung während der gesamten Projektlaufzeit. Die Leistungsfähigkeit der im Rahmen der operationellen Programme finanzierten Projekte wird allerdings erst bei deren Abschluss im Jahr 2017 abschließend evaluiert und der Kommission übermittelt.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Anforderungen an die Messung der Leistungsfähigkeit von EU-finanzierten Projekten durch die Verordnungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 erhöht wurden.

Für den Zeitraum 2014-2020 wurde die Bewertung der Programmeistung nochmals verschärft: Im Rechtsrahmen ist vorgesehen (Artikel 22 Absätze 6 und 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013), dass die Kommission Mitgliedstaaten sanktionieren kann, bei denen im Rahmen der Leistungsüberprüfung (Artikel 22 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) oder bei Abschluss des Programms (Artikel 22 Absatz 7) erhebliche Zielverfehlungen festgestellt werden.

⁽⁶¹⁾ Siehe Ziffer 10.10. des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁶²⁾ Für eine Erläuterung zu den Begriffen „Outputs“ und „Ergebnisse“ siehe Kapitel 3, Kasten 3.1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.82. In drei Fällen (2 %) wurde keines der Projektziele (wie im OP und/oder in der Finanzhilfvereinbarung festgelegt) erreicht. Diese Projekte schaffen keinen Mehrwert, da die Investitionen entweder nicht genutzt werden oder nicht genutzt werden können (siehe Kasten 6.7). Dies läuft auf eine Verschwendug von EU-Geldern hinaus, es sei denn, die Probleme werden bis zum Abschluss der OP beseitigt.

Kasten 6.7 — Beispiel für Projekte ohne Mehrwert

Projekt fertiggestellt, aber noch nicht genutzt: Ein KF-Projekt in Griechenland betraf die Errichtung einer Kläranlage und einer Kanalisation für zwei Gemeinden. Die Infrastrukturarbeiten wurden 2013 abgeschlossen. Das Projekt kann jedoch erst dann genutzt werden, wenn auch Anschlüsse von Privathaushalten und Industriebetrieben an die Kanalisation hergestellt sind. Seit der erstmaligen Bekanntgabe des Projekts (im Jahr 2006) hatte die Gemeinde genügend Zeit, um derartige Anschlüsse an die Kanalisation zu projektieren und einzurichten. Unsere Prüfung Ende 2014 hat jedoch ergeben, dass es noch immer keine derartigen Anschlüsse gab. Das Vergabeverfahren für das Projekt zum Anschluss von Privathaushalten wurde im Laufe des Jahres 2015 durchgeführt.

6.83. Bei 13 Projekten (7 %) war eine Bewertung der Zielerreichung nicht möglich, da keine relevanten Daten geliefert wurden.

6.84. Wir stellten ferner fest, dass bei acht Projekten (4 %) die Ziele nicht mit den Zielen in Einklang standen, die für das OP und die Prioritätsachse, in deren Rahmen das Projekt finanziert wurde, festgelegt waren (siehe Kasten 6.8). Als Leistungsbewertung für diese Projekte wurde „nicht zu ermitteln“ vermerkt.

Kasten 6.8 — Beispiel für Indikatoren, die nicht mit dem OP in Einklang standen

Indikator für das Projekt nicht festgelegt: In Italien betraf ein EFRE-Projekt die Beschaffung von Ausrüstung für ein Krankenhaus. Es wurde jedoch kein relevanter Leistungsindikator für das Projekt definiert. Zudem konnte kein spezifischer Indikator für die Maßnahme ermittelt werden, in deren Rahmen das Projekt genehmigt wurde. Stattdessen überwacht die Verwaltungsbehörde einige auf nationaler Ebene festgelegte Indikatoren (wie etwa die von einem Projekt betroffene Fläche in Quadratmetern, die Gesamtheit der erbrachten Mann-/Arbeitstage sowie die Anzahl der physisch abgeschlossenen Projekte), die es jedoch nicht erlauben, die Leistung des untersuchten Projekts zu messen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.82. Die Kommission wird gemeinsam mit den jeweiligen Programmbehörden prüfen, ob diese Investitionen beim Abschluss ihre Funktionstüchtigkeit beweisen, was zu dem Zeitpunkt eine Voraussetzung für die Förderfähigkeit der betreffenden Ausgaben ist.

Kasten 6.8 — Beispiel für Indikatoren, die nicht mit dem OP in Einklang standen

In den Verordnungen für den Zeitraum 2007-2013 ist die Verwendung aggregierter Ergebnisindikatoren auf Maßnahmenebene, jedoch keine systematische Verwendung von Leistungsindikatoren auf Projektebene vorgesehen. Diese Indikatoren messen die Fortschritte gegenüber der Ausgangssituation sowie die Wirksamkeit der gewählten Maßnahmen in Bezug auf das Erreichen der konkreten Ziele.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Leistungsbasierte Finanzierungsregelungen sind eher die Ausnahme als die Regel

6.85. Nur in sehr wenigen Fällen wirkt sich die Erreichung der Leistungsziele auf die Höhe der EU-Finanzierung aus. In einem dieser Fälle stellten wir allerdings fest, dass die Nichterreichung der vereinbarten Zielvorgaben bisher zu keiner Korrekturmaßnahme seitens der Verwaltungsbehörde geführt hat (siehe Kasten 6.9).

Kasten 6.9 — Beispiel für Projekte mit einem leistungsisierten Finanzierungssystem

Rücknahme von Ausgaben bei Nickerfüllung von Ergebnisindikatoren: In der Finanzhilfevereinbarung zu einem EFRE-Projekt in Rumänien, das die Beschaffung von Ausrüstung zur Optimierung des Produktionsablaufs in einem Industriebetrieb betraf, war vorgesehen, dass der Begünstigte einen Teil des erhaltenen Zuschusses zurückzahlen musste, wenn die in der Finanzhilfevereinbarung festgelegten Ergebnisindikatoren bei Projektabschluss nicht erfüllt waren. Die in der Finanzhilfevereinbarung festgelegten Ergebnisindikatoren für das Projekt wurden bei Projektabschluss nicht vollständig erreicht. Dennoch hat die Verwaltungsbehörde die Fördermittel für dieses Projekt bislang nicht angepasst.

Manche nationalen Förderfähigkeitsregeln enthalten Bestimmungen, die dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zuwiderlaufen

6.86. In anderen Fällen enthalten die nationalen Förderfähigkeitsregeln Bestimmungen, die es den Begünstigten ermöglichen, Kosten geltend zu machen, die — verglichen mit den üblichen Marktpreisen im betreffenden Mitgliedstaat — überhöht sind (siehe Kasten 6.10).

Kasten 6.10 — Beispiel für nationale Förderfähigkeitsregeln, die dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zuwiderlaufen

Zuweisung anderer Gehaltssätze bei einem Projekt mit EU-Kofinanzierung: Bei einem ESF-Projekt in Rumänien zur Finanzierung von Stipendien junger Doktoranden sowie von Gehältern für das Managementteam eines Postgraduiertenprogramms im Bereich Nanowerkstoffe wurden für die dem Projekt gewidmeten Stunden Gehaltssätze verwendet, die bis zu dreimal so hoch waren wie marktüblich. Diese Praxis steht mit den nationalen Förderfähigkeitsregeln in Einklang, denen zufolge für im Rahmen von EU-Projekten tätige Personen andere Gehaltsobergrenzen zulässig sind als für Personen, die für nationale Projekte oder aus eigenen Mitteln finanzierte Projekte tätig sind. Im Anschluss an eine Prüfung der Kommission und an eine unserer Prüfungen im Jahr 2012⁽⁶³⁾ wurden die Gehaltsobergrenzen für Personen, die für EU-Projekte tätig sind, gesenkt, waren aber nach wie vor zu hoch. Eine zweite Anpassung erfolgte im Juli 2014.

Ähnliche Fälle wurden bei weiteren ESF-Projekten in Italien und Rumänien festgestellt.

Kasten 6.10 — Beispiel für nationale Förderfähigkeitsregeln, die dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zuwiderlaufen

Die Gehaltssituation bei aus dem ESF finanzierten Projekten in Rumänien war ein Problem, das die GD Beschäftigung, Soziales und Integration bereits bei einer 2012 durchgeführten Prüfung ermittelte. Auf dieses operationelle Programm wurde systematisch eine pauschale Finanzkorrektur von 25 % angewandt. Die betreffende Verwaltungsbehörde gab daraufhin eine Studie zur Kostenstruktur und zu den Gehaltskosten in Auftrag, um davon ausgehend das maximale Gehaltsniveau für künftige Projekte festzulegen.

Die Kommission gab der Verwaltungsbehörde weitere Empfehlungen zu den Parametern, anhand derer die für ESF-geförderte Projekte geltenden Gehaltsobergrenzen festzulegen sind, da die derzeitigen Obergrenzen immer noch als zu hoch angesehen werden.

⁽⁶³⁾ Siehe Ziffer 6.23 sowie Kasten 6.4 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

ANHANG 6.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER TEILRUBRIK „WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALER UND TERRITORIALER ZUSAMMENHALT“

	2014	2013 ⁽¹⁾
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Regionalpolitik und Stadtentwicklung	161	168
Beschäftigung und Soziales	170	175
Vorgänge „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ insgesamt	331	343
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote: Regionalpolitik und Stadtentwicklung	6,1 %	7,0 %
Geschätzte Fehlerquote: Beschäftigung und Soziales	3,7 %	3,1 %
Geschätzte Fehlerquote: Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	5,7 %	5,9 %
Obere Fehlergrenze	8,2 %	
Untere Fehlergrenze	3,1 %	

Obere und untere Fehlergrenze für Regionalpolitik und Stadtentwicklung: 3,0 % und 9,2 %

Obere und untere Fehlergrenze für Beschäftigung und Soziales: 1,9 % und 5,6 %

⁽¹⁾ Die Zahlen für 2013 wurden gemäß der Struktur des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 neu berechnet, damit die beiden Jahre verglichen werden können. **Abbildung 1.3** (Kapitel 1) ist die Neuzuordnung der Ergebnisse für 2013 auf der Grundlage der Struktur des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 zu entnehmen. Die für 2013 geschätzte Fehlerquote wurde auf der Grundlage des zum Zeitpunkt der Prüfung geltenden Ansatzes für die Quantifizierung von Fehlern bei Vergabeverfahren berechnet. Das Ergebnis der Neuberechnung der Prüfungsergebnisse für 2013, mit der unserem neuen Ansatz für die Quantifizierung dieser Fehler (siehe Ziffer 1.13) Rechnung getragen werden soll, ist **Tabelle 1.1** und **Abbildung 1.3** zu entnehmen.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE TEILRUBRIK „WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALE UND TERRITORIALE ZUSAMMENHALT“

E = GD Beschäftigung, Soziales und Integration; R = GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung; X = gemeinsame Bewertung für beide Generaldirektionen

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	
	Empfehlung 1 (Empfehlung 2 in Kapitel 6 und Empfehlung 3 in Kapitel 5 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011): Sie sollte Schwachstellen in den „Primärkontrollen“ der für den EFRE und den Kohäsionsfonds zuständigen Verwaltungsbehörden und zwischen geschalteten Stellen beheben, indem sie spezifische Anleitungen gibt und gegebenenfalls Fortbildungsmassnahmen anbietet.	E	R ⁽¹⁾				
2012	Empfehlung 2 (Empfehlung 1 im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011): Sie sollte auf der Grundlage der Erfahrungen, die sie im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gewonnen hat, eine Bewertung des Einsatzes der nationalen Förderfähigkeitsregeln vornehmen, um Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Vereinfachungen möglich sind, und unnötig komplizierte Regeln (sog. gold plating, d. h. Überregulierung) abzuschaffen.	E ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
	Kapitel 5, Empfehlung 3: Sie sollte klare Regeln und solide Anleitungen herausgeben, wie im Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Förderfähigkeit von Projekten zu bewerten und die Kofinanzierung von Einnahmen schaffenden EFRE- und Kohäsionsfondsprojekten zu berechnen ist.	R ⁽⁴⁾					
	Kapitel 6, Empfehlung 3: Sie sollte die umfassende Nutzung vereinfachter Kostenoptionen fordern, um das Fehlerrisiko in den Kostenabrechnungen und den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten zu verringern. Die Pauschalsätze für die vereinachten Kostenoptionen sollten systematisch im Voraus von der Kommission genehmigt/validiert werden, damit sichergestellt ist, dass sie den Verordnungsanforderungen entsprechen (faire, ausgewogene und überprüfbare Berechnung).	E					
	Empfehlung 4: Sie sollte sich dafür einsetzen, dass sich die Arbeit der Prüfbehörden sowie die Qualität und Zuverlässigkeit der in den jährlichen Kontrollberichten und Stellungnahmen gelieferten Informationen verbessern.	X ⁽⁵⁾					

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
Die im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 ausgesprochenen Empfehlungen, die denen für 2012 in hohem Maße gleichen, wurden zusammen mit diesen analysiert.							
	Kapitel 6, Empfehlung 3: Sie sollte die nationalen Behörden zu einer strikten Anwendung der Korrekturverfahren auffordern, und zwar noch vor einer Übermittlung „bescheinigter“ Ausgabenberklärungen an die Kommission (2008). Bei Aufdeckung erheblicher Mängel in der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sollte die Kommission die Zahlungen unterbrechen oder aussetzen, bis der Mitgliedstaat Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergrieffen hat, und ggf. Finanzkorrekturen vornehmen.	X					
	Empfehlung 4: Die Kommission sollte den Prüfbehörden für den laufenden Programmplanungszeitraum weitere Anleitungen an die Hand geben, und zwar insbesondere zu den Stichprobenverfahren, zum Umfang der für Prüfungen von Projekten durchzuführenden Kontrollen und zur Qualitätskontrolle; sie sollte die Prüfbehörden zur Durchführung spezifischer Systemprüfungen in Bezug auf die „Primärkontrollen“ der Verwaltungsbehörden und der zwischengeschalteten Stellen auffordern.	X ⁽⁵⁾					
2011	Kapitel 6, Empfehlung 5: Sie sollte die Genaugkeit und Vollständigkeit der von den Prüfbehörden in den jährlichen Kontrollberichten und Prüfungsurteilen (Stellungnahmen) übermittelten Angaben eingehend überprüfen. Dabei sollte sie den vorhandenen Informationen zu den von den Prüfbehörden durchgeführten Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben in vollem Maße Rechnung tragen.	E					
	Kapitel 6, Empfehlung 6: Sie sollte die Mitgliedstaaten dazu ermuntern, die in den Verordnungen zugelassenen vereinfachten Kostenoptionen anzuwenden, um die Fehleranfälligkeit zu verringern.	E					
	Kapitel 5, Empfehlung 1: Sie sollte die Wirksamkeit der Sanktionssysteme erhöhen, indem sie den Finanzkorrekturen mehr Wirkung verleiht und die Möglichkeiten des Austauschs nicht förderfähiger Ausgaben gegen andere Ausgaben einschränkt, wie von der Kommission für den nächsten Programmplanungszeitraum im Bereich Kohäsion vorgeschlagen. Grundsätzlich sollte gelten, dass alle nach Vorlage der Jahresabschlüsse aufgedeckten Unregelmäßigkeiten zu Nettofinanzkorrekturen führen.	R					

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
weitgehend	teilweise						
2011	<p>Kapitel 5, Empfehlung 5: Zur Erhöhung der Effizienz des Verfahrens zum Abschluss von Mehrajahresprogrammen im Kohäsionsbereich sollte die Kommission</p> <ul style="list-style-type: none"> — die Mitgliedstaaten daran erinnern, dass sie die Zuverlässigkeit der für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 vorgelegten endgültigen Erklärungen sicherstellen müssen; — die vom Hof in den Vermerken zum Abschluss der Programme des Zeitraums 2000-2006 ermittelten spezifischen Schwachstellen untersuchen; — prüfen, ob diese Probleme auch bei anderen OP auftraten, und ggf. Finanzkorrekturen anwenden; — sicherstellen, dass die vom Hof aufgezeigten Probleme im Zuge ihrer laufenden Abschlussprüfungen sachgerecht behandelt werden. 	R	R	R	R		

⁽¹⁾ Siehe Ziffern 6.4.2-6.4.3 sowie die Empfehlungen 1 und 2 in Kapitel 5 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽²⁾ Die Situation hat sich im Jahr 2014 nicht geändert.

⁽³⁾ Es hat keine systematische Bewertung der nationalen Förderfähigkeitsempfehlungen stattgefunden.

⁽⁴⁾ Es wurden keine Anleitungen zur Bewertung der Förderfähigkeit von Projekten herausgegeben. Die Leitlinien zu den Förderfähigkeitsempfehlungen für Ausgaben befinden sich noch immer in der Entwurfsphase und wurden noch nicht an die Mitgliedstaaten weitergeleitet. Die Anleitung zur Kosten-Nutzen-Analyse von Investitionsprojekten für die Kohäsionspolitik 2014-2020 wurde im Dezember 2014 herausgegeben.

⁽⁵⁾ Siehe Kasten 6.6. Trotz der neuen Leitlinien für Prüfbehörden, die im Laufe des Jahres 2013 herausgegeben wurden, stellen wir in den von der Kommission an die Prüfbehörden übermittelten Leitlinien noch immer einige spezifische Mängel – hinsichtlich der Behandlung von Finanzierungsinstrumenten – fest (siehe Ziffern 6.6.6-6.6.7). Außerdem konnten zu der Empfehlung, die Prüfbehörden zur Durchführung spezifischer Systemprüfungen in Bezug auf die „Primärkontrollen“ der Verwaltungsbehörden und der zwischen geschalteten Stellen aufzufordern, keine Nachweise vorlegen.

KAPITEL 7

„Natürliche Ressourcen“

INHALT

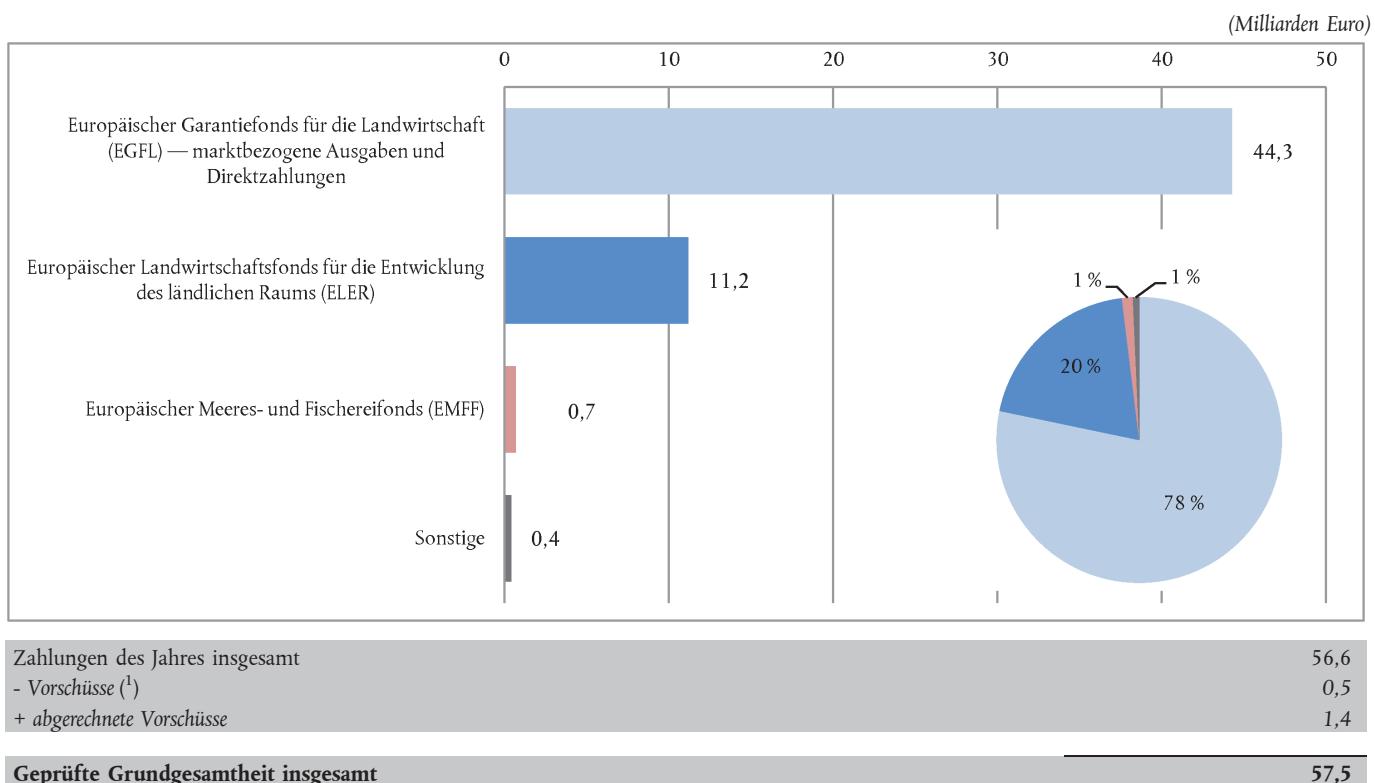
	Ziffer
Einleitung	7.1-7.14
Besondere Merkmale der MFR-Rubrik	7.3-7.13
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	7.14
Teil 1: Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit	7.15-7.78
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	7.15-7.34
Untersuchung ausgewählter Systeme und Jährlicher Tätigkeitsberichte	7.35-7.73
Schlussfolgerung und Empfehlungen	7.74-7.78
Teil 2: Leistungsaspekte im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums	7.79-7.89
Beurteilung der Leistung von Projekten	7.79-7.88
Schlussfolgerung	7.89

Anhang 7.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Natürliche Ressourcen“

Anhang 7.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“

BEMERKUNGEN DES HOFES**EINLEITUNG**

7.1. In diesem Kapitel legen wir die Feststellungen vor, zu denen wir aufgrund unserer spezifischen Beurteilungen zur Rubrik „Natürliche Ressourcen“ gelangt sind. Die Ergebnisse der Prüfungen im Bereich des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) werden getrennt von den Ergebnissen für die anderen unter diese Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) fallenden Ausgaben (Bereiche Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei) dargelegt. Die Kerndaten zur Zusammensetzung dieser MFR-Rubrik sind **Abbildung 7.1** zu entnehmen.

Abbildung 7.1 — MFR-Rubrik 2 — „Natürliche Ressourcen“

(¹) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2014 der Europäischen Union.

7.2. Zusätzlich zu unseren für die spezifischen Beurteilungen angeführten Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit enthält dieses Kapitel in einem gesonderten Abschnitt die Ergebnisse der Prüfung einer Stichprobe von Projekten im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums unter Leistungsaspekten.

BEMERKUNGEN DES HOFES**Besondere Merkmale der MFR-Rubrik****Gemeinsame Agrarpolitik**

7.3. Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist es⁽¹⁾, die Produktivität der Landwirtschaft zu erhöhen, auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

7.4. Die GAP wird im Wege der geteilten Mittelverwaltung von der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) der Kommission und den Mitgliedstaaten über zwei Fonds umgesetzt⁽²⁾: den EGFL, aus dem die EU-Direktbeihilfen und die Marktmaßnahmen vollständig finanziert werden⁽³⁾, und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), aus dem Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zusammen mit den Mitgliedstaaten finanziert werden.

7.5. Aus dem EGFL werden vor allem folgende Maßnahmen finanziert:

- die Direktbeihilferegelung „Betriebsprämienregelung“, auf die im Jahr 2014 30,8 Milliarden Euro entfielen. Diese Regelung ermöglicht eine entkoppelte⁽⁴⁾ Einkommensstützung auf der Grundlage von „Ansprüchen“, die jeweils mit einem Hektar beihilfefähiger Fläche aktiviert werden;
- die Direktbeihilferegelung „Regelung für die einheitliche Flächenzahlung“, auf die im Jahr 2014 7,4 Milliarden Euro entfielen. Dabei handelt es sich um eine vereinfachte entkoppelte Einkommensstützung für die Betriebsinhaber in 10 Mitgliedstaaten⁽⁵⁾, die der EU in den Jahren 2004 oder 2007 beitrat, wobei je Hektar beihilfefähiger landwirtschaftlicher Fläche ein einheitlicher Betrag gezahlt wird;
- andere Direktbeihilferegelungen, auf die im Jahr 2014 3,5 Milliarden Euro entfielen, in deren Rahmen hauptsächlich gekoppelte Zahlungen⁽⁶⁾ für bestimmte Arten der landwirtschaftlichen Produktion geleistet werden;
- marktbezogene Maßnahmen, auf die im Jahr 2014 2,5 Milliarden Euro entfielen. Darunter fallen vor allem die besondere Unterstützung für die Sektoren Wein und Obst/Gemüse sowie Sondermaßnahmen zugunsten der Regionen in äußerster Randlage.

⁽¹⁾ Artikel 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1).

⁽³⁾ Mit Ausnahme einiger Maßnahmen wie Absatzförderungsmaßnahmen und Schulobstprogramm, die kofinanziert werden.

⁽⁴⁾ Entkoppelte Zahlungen werden für beihilfefähige landwirtschaftliche Flächen gewährt, wobei es keine Rolle spielt, ob diese Flächen für die Erzeugung genutzt werden oder nicht.

⁽⁵⁾ Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei.

⁽⁶⁾ Gekoppelte Beihilfenzahlungen sind Zahlungen, die auf der Grundlage der Zahl der gehaltenen Tiere (z. B. Mutterkühe, Schafe und Ziegen) und/oder der Zahl der Hektar, auf denen eine bestimmte Kultur (z. B. Baumwolle, Reis, Zuckerrüben) angebaut wird, berechnet werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.6. Aus dem ELER werden im Rahmen einschlägiger Programme der Mitgliedstaaten getätigte Ausgaben für die ländliche Entwicklung kofinanziert. Die Ausgaben erstrecken sich auf 46 Maßnahmen⁽⁷⁾, zu denen sowohl flächenbezogene⁽⁸⁾ als auch nicht flächenbezogene Maßnahmen⁽⁹⁾ gehören. Im Jahr 2014 entfielen auf die Entwicklung des ländlichen Raums Ausgaben in Höhe von 11 186 Millionen Euro.

7.7. Bei allen EGFL-Direktbeihilferegelungen und allen flächenbezogenen ELER-Maßnahmen⁽¹⁰⁾ sind die Begünstigten verpflichtet, „anderweitige Verpflichtungen“ einzuhalten (Cross-Compliance). Zu diesen Verpflichtungen gehören die Grundanforderungen an die Betriebsführung, die sich auf den Umweltschutz, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze und den Tierschutz beziehen, sowie die Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen im gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Verpflichtungen). Wenn Betriebsinhaber diese Anforderungen nicht einhalten, werden ihre Beihilfen gekürzt⁽¹¹⁾ (siehe auch Ziffer 7.14 Buchstabe b).

7.7. Cross-Compliance ist ein Sanktionsmechanismus, durch den Betriebsinhaber bestraft werden, wenn sie nicht eine Reihe von Vorschriften einhalten, die im Allgemeinen aus anderen Politikbereichen als dem der GAP stammen und unabhängig von der GAP auf EU-Bürger Anwendung finden. Die Einhaltung von Cross-Compliance-Verpflichtungen stellt kein Beihilfesfähigkeitskriterium im Hinblick auf etwaige Zahlungen im Rahmen der GAP dar und die Kontrolle dieser Anforderungen bezieht sich nicht auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Transaktionen. Diese Grundsätze sind seit Einführung der Betriebsprämiensregelung im Jahr 2005 in Kraft. Die Tatsache, dass Cross-Compliance keinen Einfluss auf die Zulässigkeit von Zahlungen hat, wurde vom Europäischen Gerichtshof (Rechtssache T-588/10) bestätigt und durch Artikel 97 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 für die Antragsjahre ab 2015 weitergehend erläutert.

Daher bekräftigt die Kommission ihren Standpunkt, dass bei Verstößen gegen Cross-Compliance-Anforderungen auferlegte Kürzungen nicht bei der Berechnung der Fehlerquoten für die GAP berücksichtigt werden sollten.

⁽⁷⁾ Die Maßnahmen sind unter Nummer 7a in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) aufgelistet (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 15).

⁽⁸⁾ Bei flächenbezogenen Maßnahmen ist die Zahlung an die Hektarzahl geknüpft, worunter beispielsweise Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen an Betriebsinhaber in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen fallen.

⁽⁹⁾ Bei nicht flächenbezogenen Maßnahmen handelt es sich normalerweise um Investitionsmaßnahmen, worunter beispielsweise die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung fallen.

⁽¹⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16).

⁽¹¹⁾ Gemäß den Artikeln 66 und 67 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsysten nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 141 vom 30.4.2004, S. 18) kann der bei jedem Verstoß gegen eine Grundanforderung an die Betriebsführung oder einen GLÖZ-Standard anzuwendende Kürzungsprozentsatz bei Fahrlässigkeit zwischen 1 % und 5 % liegen, während bei Vorsatz ein Gesamtausschluss aus der Beihilferegelung verhängt werden kann. Die sich aus den Beihilfekürzungen ergebenden Beträge werden von den Beihilfenzahlungen abgezogen und dem EU-Haushalt als zweckgebundene Einnahmen im Agrarbereich gutgeschrieben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.8. Die Ausgaben werden bei beiden Fonds über rund 80 Zahlstellen abgewickelt, welche dafür zuständig sind, die Beihilfefähigkeit der Anträge zu überprüfen und Zahlungen an die Begünstigten zu leisten. Rechnungslegung und Zahlungsunterlagen der Zahlstellen werden von unabhängigen Prüfstellen, den bescheinigenden Stellen, geprüft. Diese legen der Kommission jährliche Bescheinigungen und Berichte vor.

7.9. Die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen für Direktbeihilfen bestehen darin, dass Beihilfen möglicherweise für nicht beihilfefähige Flächen, an nicht für Beihilfen infrage kommende Begünstigte oder an mehr als einen Begünstigten für dieselbe Fläche ausgezahlt werden oder dass die Ansprüche fehlerhaft berechnet oder Tierprämien für nicht vorhandene Tiere gezahlt werden. Bei den marktbezogenen Maßnahmen bestehen die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit darin, dass Beihilfen für nicht beihilfefähige Antragsteller oder für nicht beihilfefähige oder überhöht angegebene Kosten oder Mengen gewährt werden.

7.10. Im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums besteht das Hauptrisiko darin, dass die Ausgaben wegen Nichteinhaltung oft komplexer Vorschriften und Beihilfevoraussetzungen insbesondere bei Investitionsmaßnahmen nicht beihilfefähig sind.

7.10. Die Kommission teilt die Ansicht des Europäischen Gerichtshofes, dass für Bereiche der Ausgaben für die ländliche Entwicklung komplexe Vorschriften und Beihilfefähigkeitskriterien gelten. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass dies auf die ehrgeizigen Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zurückzuführen ist und sich dadurch die besondere Fehleranfälligkeit dieser Politik erklärt.

Der GAP-Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 enthält Bestimmungen in Bezug auf die Vereinfachung und die Einführung vorbeugender Maßnahmen (z. B. Ex-ante-Analyse der Programme für ländliche Entwicklung, Zahlungsunterbrechung und -aussetzung).

Die Kommission strebt die Vereinfachung der GAP-Vorschriften an und wird sich für die Vereinfachung der nationalen Vorschriften durch die Mitgliedstaaten einsetzen, ohne dass die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gefährdet wird.

Umweltpolitik und Gemeinsame Fischereipolitik

7.11. Die Umweltpolitik der Union soll zum Schutz der Umwelt, zur Verbesserung ihrer Qualität, zur menschlichen Gesundheit und zur rationalen Verwendung der natürlichen Ressourcen beitragen. Die Ausgaben werden zentral von der Generaldirektion Umwelt (GD ENV) und der Generaldirektion Klimapolitik (GD CLIMA) der Kommission verwaltet. Das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)⁽¹²⁾ ist das wichtigste Förderprogramm. Aus diesem Instrument werden Projekte in den Mitgliedstaaten kofinanziert, die in den Bereichen Natur und biologische Vielfalt, Umweltpolitik und Verwaltungspraxis sowie Information und Kommunikation durchgeführt werden (Ausgaben in Höhe von 221 Millionen Euro im Jahr 2014).

⁽¹²⁾ Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Aufstellung des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 614/2007 (Abl. L 347 vom 20.12.2013, S. 185).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.12. Mit der Gemeinsamen Fischereipolitik werden ähnliche globale Ziele verfolgt wie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (siehe Ziffer 7.2). Der Europäische Fischereifonds (¹³) (EFF), der der geteilten Mittelverwaltung durch die Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei der Kommission (GD MARE) und die Mitgliedstaaten unterliegt, ist das Hauptinstrument für die Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik (Ausgaben in Höhe von 569 Millionen Euro im Jahr 2014).

7.13. Das Hauptrisiko für die Ordnungsmäßigkeit besteht in den Bereichen Umwelt und Fischereipolitik darin, dass Beihilfen für nicht förderfähige oder überhöht angegebene Kosten gewährt werden.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

7.14. Unser übergreifender Prüfungsansatz sowie unsere Prüfungsmethodik sind in **Teil 2 von Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung der Rubrik „Natürliche Ressourcen“ ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Für die beiden spezifischen Beurteilungen umfasste die Prüfung die Untersuchung einer Stichprobe von 183 Vorgängen zum EGFL und von 176 Vorgängen zu den Bereichen Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1**. Jede Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie bei der jeweiligen spezifischen Beurteilung für das gesamte Spektrum der Vorgänge repräsentativ ist. Im Jahr 2014 umfasste die EGFL-Stichprobe Vorgänge aus 17 Mitgliedstaaten (¹⁴). Für die zweite spezifische Beurteilung umfasste die Stichprobe 162 Vorgänge für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums und 14 Vorgänge für die Bereiche Umwelt, Klimapolitik und Fischerei aus 18 Mitgliedstaaten (¹⁵).

7.14.

⁽¹³⁾ Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates vom 27. Juli 2006 über den Europäischen Fischereifonds (Abl. L 223 vom 15.8.2006, S. 1).

⁽¹⁴⁾ Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland (Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz), Estland, Irland, Griechenland, Spanien (Andalusien, Aragonien, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Extremadura, Kanarische Inseln), Frankreich, Italien (Lombardei, AGEA), Ungarn, Niederlande, Polen, Portugal, Slowakei, Finnland und Vereinigtes Königreich (England, Wales).

⁽¹⁵⁾ Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland (Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt), Griechenland, Spanien (Galicien, Kastilien-La Mancha), Frankreich, Italien (Apulien, Umbrien, Veneto), Lettland, Litauen, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich (England, Wales). Zur Stichprobe gehörten auch drei direkt verwaltete Vorgänge.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance) konzentrierten wir uns bei unseren Prüfungen auf ausgewählte GLÖZ-Verpflichtungen⁽¹⁶⁾ und ausgewählte Grundanforderungen an die Betriebsführung⁽¹⁷⁾, für die es zum Zeitpunkt der Prüfbesuche möglich war, Nachweise zu erlangen und eine Schlussfolgerung zu ziehen⁽¹⁸⁾ (siehe auch Ziffer 1.15).
- c) Im Bereich EGFL bezog sich die Bewertung ausgewählter Systeme⁽¹⁹⁾ auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsysteem (InVeKoS) in Kroatien, auf die Abhilfemaßnahmen, die getroffen wurden, um von uns in früheren Jahresberichten aufgezeigte gravierende Mängel in den Systemen von sechs Mitgliedstaaten⁽²⁰⁾ zu beseitigen, sowie auf die im Rahmen des Verfahrens für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr⁽²¹⁾ durchgeführte Arbeit in Griechenland. Zudem überprüften wir 14 von der Kommission durchgeführte Konformitätsprüfungen.
- d) Im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums überprüften wir 12 Konformitätsprüfungen der Kommission. Zu fünf dieser Prüfungen führten wir die Kontrollen der Kommission erneut durch und prüften ausgewählte Schlüsselkontrollen an Ort und Stelle⁽²²⁾. In den anderen Politikbereichen untersuchten wir die Systeme des Europäischen Fischereifonds in Italien und bei der GD ENV.
- e) Um die Grundlage für die Kommissionsbeschlüsse über den Rechnungsabschluss zu bewerten, überprüften wir darüber hinaus die im Hinblick auf den Rechnungsabschluss durchgeführte Prüfungstätigkeit der GD AGRI (sowohl für den EGFL als auch für den ELER).
- f) Außerdem nahmen wir eine Bewertung der Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD AGRI und der GD ENV vor.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b)** Die Kommission begrüßt den vom Rechnungshof angekündigten geänderten Ansatz ab 2015 und hält es für wichtig, die geschätzte Fehlerquote unabhängig vom Cross-Compliance-Aspekt zu untersuchen.

Siehe Antworten der Kommission auf Ziffer 7.7, 7.22 und 7.33.

⁽¹⁶⁾ Vermeidung unerwünschter Vegetation, keine Beseitigung von Terrassen, Erhaltung von Olivenhainen sowie Einhaltung der Mindestbesatzdichte oder Erfüllung der Mähpflicht.

⁽¹⁷⁾ Anforderungen gemäß den Grundanforderungen an die Betriebsführung Nr. 4 (Nitratrichtlinie) und Nr. 6-8 (Kennzeichnung und Registrierung von Tieren).

⁽¹⁸⁾ Cross-Compliance-Verpflichtungen sind wichtige rechtliche Anforderungen, die von allen Empfängern von EU-Direktbeihilfen eingehalten werden müssen. Sie bilden die grundlegende und in vielen Fällen einzige Voraussetzung für die Zahlung des vollen Betrags der Direktbeihilfen. Daher haben wir beschlossen, Cross-Compliance-Verstöße als Fehler zu behandeln.

⁽¹⁹⁾ Die Auswahl der geprüften Mitgliedstaaten und Systeme war risikoorientiert. Daher können die Ergebnisse nicht als für die gesamte EU repräsentativ betrachtet werden.

⁽²⁰⁾ Bulgarien, Griechenland, Spanien (Andalusien, Kastilien-La Mancha, Extremadura), Italien (Lombardei), Portugal und Rumänien.

⁽²¹⁾ Siehe Ziffer 7.44.

⁽²²⁾ Irland, Italien (Kampanien), Portugal, Rumänien und Schweden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

TEIL 1: BEURTEILUNG DER ORDNUNGSMÄSSIGKEIT

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

7.15. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“ insgesamt sowie für jede der beiden spezifischen Beurteilungen (Bereich EGFL sowie Bereiche Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei) sind in **Anhang 7.1** zusammengefasst. Von den 359 von uns geprüften Vorgängen waren 177 (49 %) mit Fehlern behaftet. Auf der Grundlage der von uns quantifizierten 129 Fehler schätzen wir die Fehlerquote für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“ insgesamt auf 3,6 %⁽²³⁾ (⁽²⁴⁾).

7.16. In **Abbildung 7.2** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der für 2014 geschätzten Gesamtfehlerquote beitrugen.

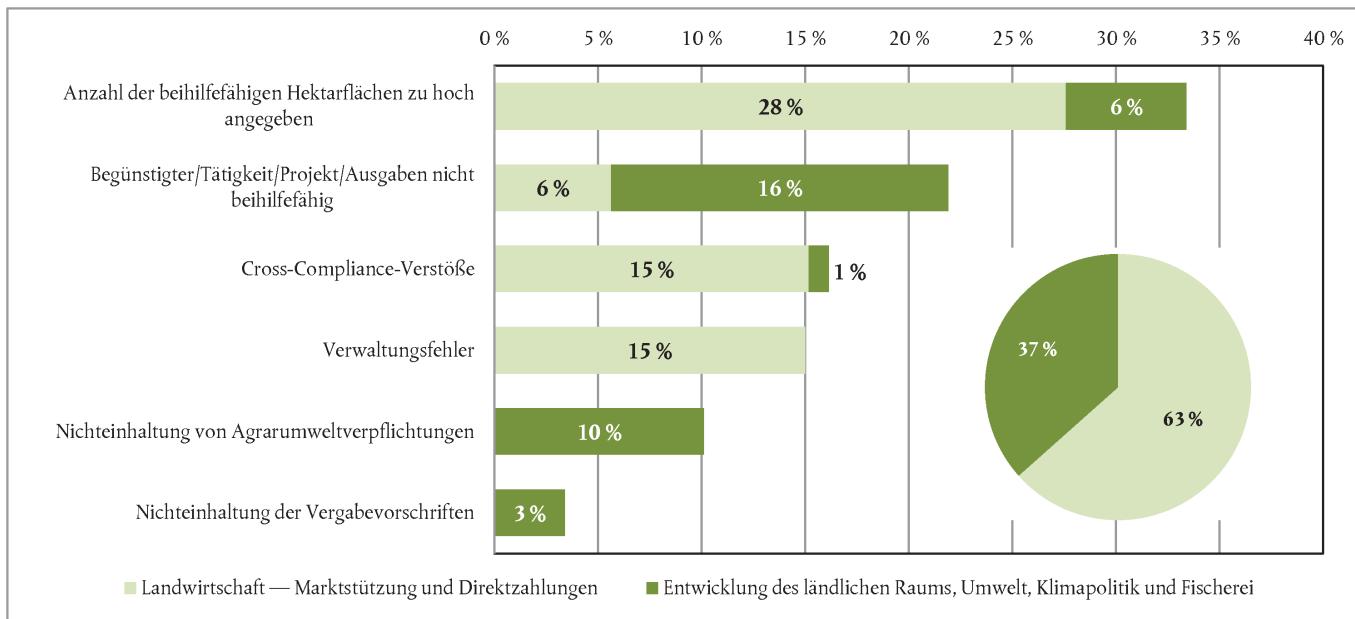
7.15. Die Kommission nimmt die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zur Kenntnis, die niedriger liegt als im vergangenen Jahr.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Nettofinanzkorrekturen, die das Ergebnis von mehrjährigen Konformitätsprüfungsverfahren und in den EU-Haushalt zurückgeflossenen Wiedereinziehungen von Begünstigten sind, eine Korrekturkapazität darstellen, die bei einer umfassenden Beurteilung des allgemeinen internen Kontrollsystems berücksichtigt werden muss. Die Kommission stellt ferner fest, dass sich die Korrekturkapazität gemäß dem jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung im Jahr 2014 auf 863,5 Mio. Euro (1,55 % der GAP-Gesamtausgaben) belief. (siehe Ziffer 7.70 und Ziffer 7.71 des Berichts des Hofes).

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Verstöße gegen Cross-Compliance-Verpflichtungen (0,6 Prozentpunkte) bei der Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt werden sollten (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 7.7). Ohne Cross-Compliance beläuft sich die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 3 %.

⁽²³⁾ Wir berechnen die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Wir sind zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 2,7 % (untere Fehlergrenze) und 4,6 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽²⁴⁾ Dabei wirkten sich Cross-Compliance-Fehler mit 0,6 Prozentpunkten aus.

Abbildung 7.2 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart — „Natürliche Ressourcen“

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.17. Bei den Fehlerarten und Fehlermustern bestehen zwischen den beiden spezifischen Beurteilungen erhebliche Unterschiede. Daher werden diese Beurteilungen in den folgenden Ziffern getrennt behandelt.

EGFL — Marktstützung und Direktzahlungen

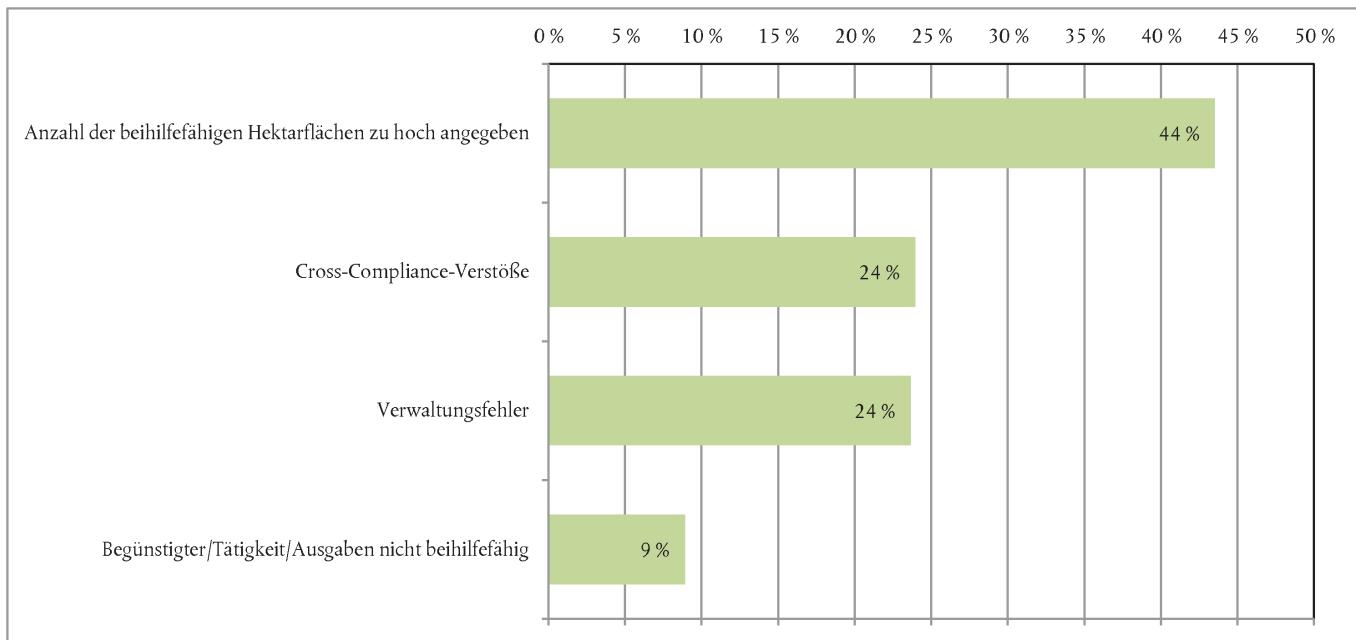
7.18. Im Bereich EGFL waren 93 (51 %) der von uns geprüften 183 Vorgänge mit Fehlern behaftet. Auf der Grundlage der von uns quantifizierten 88 Fehler schätzen wir die Fehlerquote auf 2,9 %.

7.19. In **Abbildung 7.3** ist für den Bereich EGFL dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der für 2014 geschätzten Fehlerquote beitrugen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.18. Die Kommission nimmt die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zur Kenntnis, die niedriger liegt als im vergangenen Jahr. Ohne Cross-Compliance, auf die 0,7 Prozentpunkte entfallen, beläuft sich die wahrscheinlichste Fehlerquote für den EGFL auf 2,2 %.

Abbildung 7.3 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart — EGFL



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.20. In 26 Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen⁽²⁵⁾, um die Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Wenn alle diese Informationen zur Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die für diese spezifische Beurteilung geschätzte Fehlerquote um 0,6 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Außerdem stellten wir in 34 Fällen fest, dass der von uns aufgedeckte Fehler von den nationalen Behörden verursacht worden war. Diese Fehler trugen 0,7 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.20. Die Kommission begrüßt die Bewertung der Rolle der Mitgliedstaaten durch den Hof und vertritt die Ansicht, dass die Mitgliedstaaten mehr hätten tun müssen, um die Fehlerquote zu senken. Die Kommission setzt ihre Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Senkung der Fehlerquote fort.

⁽²⁵⁾ Auf der Grundlage von Belegen, einschließlich standardmäßiger Gegenkontrollen und obligatorischer Kontrollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.21. Hinsichtlich der Fehler im Zusammenhang mit überhöhten Angaben der beihilfefähigen Hektarflächen war keine besondere Konzentration auf bestimmte Mitgliedstaaten festzustellen. Im Jahr 2014 wurden solche Fehler in 12 der 17 besuchten Mitgliedstaaten aufgedeckt. Die Hälfte dieser Fehler belief sich auf weniger als 2 % und hatte daher nur geringe Auswirkungen auf die geschätzte Gesamtfehlerquote. Wie in den Vorjahren handelte es sich bei den größeren Fehlern in dieser Kategorie um Zahlungen für nicht beihilfefähige Flächen, die als beihilfefähiges Dauergrünland gemeldet wurden (siehe Kasten 7.1). Kasten 7.1 enthält außerdem ein Beispiel für einen Fehler im Zusammenhang mit überdeklarierten beihilfefähigen Ackerflächen.

Kasten 7.1 — Beispiele für Zahlungen für überdeklarierte beihilfefähige Flächen*Dauergrünland*

In Griechenland erhielten zwei von 12 untersuchten Begünstigten Betriebspromienzahlungen für Parzellen, die im Antrag als Dauergrünland bezeichnet wurden. Bei der Prüfung stellte sich allerdings heraus, dass sie mit dichten Sträuchern, Büschen und Bäumen bewachsen und mit Steinen übersät waren. Die Parzellen hätten vollständig oder teilweise von EU-Beihilfen ausgenommen werden müssen. Diese Fehler traten auf, weil die beihilfefähigen Flächen der betreffenden Parzellen in der Datenbank des griechischen Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) zu hoch ausgewiesen waren (siehe auch Kasten 7.8 und Ziffer 7.43). Die griechischen Behörden nahmen eine Neubewertung der Beihilfefähigkeit der Parzellen vor und gelangten zu dem Ergebnis, dass die Zahlungen in diesen Fällen überhöht waren. Allerdings leiteten sie in keinem der beiden Fälle ein Wiedereinziehungsverfahren ein. In einem dieser Fälle stellten wir fest, dass die im LPIS erfassten beihilfefähigen Flächen nach der Neubewertung immer noch überhöht waren.

Fälle, in denen Flächenbeihilfen für teilweise mit nicht beihilfefähiger Vegetation bewachsene Parzellen gezahlt wurden, wurden auch in der Tschechischen Republik, Spanien, Frankreich, Polen und der Slowakei ermittelt.

Ackerland

In Spanien (Kastilien-La Mancha) wurden Betriebspromienzahlungen für eine Parzelle geleistet, die im Antrag und im LPIS als Ackerland geführt wurde. In Wirklichkeit handelte es sich bei der Parzelle um eine Motocross-Strecke.

Fälle, in denen beihilfefähige Ackerflächen überdeklariert wurden, wurden auch in der Tschechischen Republik, Dänemark, Deutschland (Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein), Spanien (Andalusien, Aragonien), Frankreich, Italien (Lombardei), Polen, der Slowakei, Finnland und im Vereinigten Königreich (England) ermittelt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.21. Der Kommission sind die Schwachstellen in Bezug auf Dauergrünland bekannt. In verschiedenen Ländern werden Aktionspläne umgesetzt, deren Wirksamkeit vom Hof in Kasten 7.7 anerkannt wird.

Kasten 7.1. — Beispiele für Zahlungen für überdeklarierte beihilfefähige Flächen

Die Kommission hatte bereits ähnliche Mängel in Griechenland und in Spanien aufgedeckt und ihre Bekämpfung durch Aktionspläne sichergestellt, welche zu deutlichen Verbesserungen führten.

In Griechenland hatte der Aktionsplan zum Ziel, nicht beihilfefähige Parzellen aus dem LPIS auszuschließen. Die griechischen Behörden setzten diesen Plan um, was zur Reduzierung der im LPIS als Dauergrünland ausgewiesenen Fläche von 3,6 Mio. Hektar im Jahr 2012 auf 1,5 Mio. Hektar im Oktober 2014 führte (siehe Kasten 7.8).

Neben der Korrektur des LPIS ermittelten die griechischen Behörden die zu Unrecht erhaltenen Beträge.

Finanzkorrekturen für die nicht von den griechischen Behörden eingezogenen Beträge wurden von der Kommission bereits für die Haushaltsjahre 2010, 2011 und 2012 vorgenommen. Für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 soll das Konformitätsverfahren bis Ende 2015 abgeschlossen sein.

Die genannten Mitgliedstaaten wurden von der Kommission geprüft. Für Polen und die Tschechische Republik wurden keine erheblichen Mängel festgestellt. Soweit erforderlich werden im Kontrollsysteem für Cross-Compliance festgestellte Schwachstellen im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt, an die sich Nettofinanzkorrekturen anschließen; so ist eine angemessene Abdeckung des Risikos für den EU-Haushalt gewährleistet.

Die nationalen Behörden hatten dies im Februar 2014 aufgedeckt, als sie ihr LPIS mit den neuesten (2012) verfügbaren Orthobildern aktualisierten. Die Zahlung war allerdings im Dezember 2013, d. h. vor dieser Aktualisierung, geleistet worden. Im November 2014 wurde für die betreffenden Jahre ein Wiedereinziehungsverfahren eingeleitet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.22. Auf der Grundlage unserer Untersuchung ausgewählter Cross-Compliance-Verpflichtungen (siehe Ziffer 7.14 Buchstabe b) stellten wir bei 46 der 170 Zahlungen, für die diese Verpflichtungen gelten, Fehler fest. Die Fehlerhäufigkeit im Bereich der Cross-Compliance-Verpflichtungen (27 %) steht mit der von den Mitgliedstaaten in ihren Kontrollstatistiken gemeldeten Fehlerhäufigkeit in Einklang. Die Cross-Compliance-Fehler wirkten sich mit 0,7 Prozentpunkten auf die in Ziffer 7.18 genannte geschätzte Fehlerquote aus. Beispiele für Cross-Compliance-Fehler sind Kasten 7.2 zu entnehmen.

Kasten 7.2 — Beispiele für Cross-Compliance-Fehler

Gemäß den EU-Rechtsvorschriften gehört es zu den anderweitigen Verpflichtungen, dass die Verbringungen/die Geburt/der Tod von Rindern innerhalb von sieben Tagen an die nationale Tierdatenbank gemeldet wird. Solche Regeln sind wichtig für die Verringerung des Risikos von Krankheitsübertragungen, indem Tierverbringungen beobachtet werden und die Rückverfolgbarkeit verbessert wird. Zur Verminderung der Wasserverschmutzung gibt eine andere Cross-Compliance-Regel für die Ausbringung von Nitrat tierischer Herkunft auf einer Fläche von einem Hektar in durch Nitrat gefährdeten Gebieten eine Obergrenze von 170 kg vor.

In Italien (Lombardei) meldete ein Begünstigter 370 Verbringungen oder Geburten von Rindern, wobei er die Meldungen in 291 Fällen verspätet übermittelte. Derselbe Begünstigte überschritt die Obergrenze von 170 kg Nitrat pro Hektar um nahezu 200 %. Bei einem anderen Begünstigten stellten wir fest, dass 237 von 627 Tiermeldungen verspätet übermittelt wurden und dass die Nitrat-Obergrenze um 380 % überschritten wurde.

Verstöße gegen die Meldefristen für Tierverbringungen wurden auch in Belgien, Dänemark, Deutschland (Bayern), Estland, Spanien (Kanarische Inseln), Frankreich, Ungarn, den Niederlanden, Polen, der Slowakei und im Vereinigten Königreich (Wales) festgestellt.

7.22. Siehe Antworten der Kommission auf Ziffer 7.7 und Ziffer 7.14 Buchstabe b.

Kasten 7.2. — Beispiele für Cross-Compliance-Fehler

Die Kommission führt Cross-Compliance-Prüfungen in den Mitgliedstaaten durch und ermittelte in vielen von ihnen Schwachstellen bei der Kontrolle und der Sanktionierung der Berichterstattungspflichten und allgemein im Zusammenhang mit der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren. Wird ein systemischer Verstoß festgestellt, verfolgt die Kommission diesen im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiter. Hinsichtlich der in Bezug auf die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren aufgedeckten Probleme schließt die Kommission sich den Bemerkungen des Hofes an und wird diesen Anforderungen bei ihren Cross-Compliance-Prüfungen besondere Aufmerksamkeit schenken.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.23. In einer Reihe von Fällen stellten wir auch Fehler bei der verwaltungstechnischen Bearbeitung der Beihilfeanträge durch die nationalen Behörden fest. Der häufigste Fehler bestand in der Überschreitung der Obergrenze für Zahlungsansprüche im Rahmen der Betriebsprämiensregelung in Frankreich. Obwohl wir über diesen systematischen Fehler bereits in unseren Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011, 2012 und 2013⁽²⁶⁾ berichteten, war er im Jahr 2014 immer noch nicht beseitigt worden⁽²⁷⁾. Allerdings erließ die Kommission einen Konformitätsbeschluss, mit dem sie einen Teil der Ausgaben von einer EU-Finanzierung in den (Haushalts-)Jahren 2011 und 2012 ausnahm.

7.24. Wir ermittelten zwei Fälle, in denen der Begünstigte oder die Ausgaben nicht für EU-Beihilfen infrage kamen (siehe Kasten 7.3).

Kasten 7.3 — Beispiel für eine Zahlung für nicht beihilfefähige Ausgaben

In Frankreich wurde einer Kellerei im Rahmen des Stützungsprogramms für den Weinsektor eine EU-Beihilfe zur Modernisierung ihrer Lagereinrichtungen gewährt. Ein Teil der Beihilfe diente zur Erstattung der Kosten für den Abbau und die Entfernung der alten Anlagen, die nicht für EU-Beihilfen infrage kamen.

Ein Fall, in dem ein nicht dafür in Betracht kommender Begünstigter eine Beihilfezahlung erhielt, wurde in Polen ermittelt.

7.23. Im Rahmen dieses Konformitätsabschlussverfahrens beurteilte die Kommission ausführlich das Risiko für den Fonds. Dieses wurde bereits durch die Nettofinanzkorrekturen für die Antragsjahre 2011 und 2012 abgedeckt, und für die restlichen betroffenen Antragsjahre laufen derzeit Konformitätsabschlussverfahren.

Der eingeführte Aktionsplan, der von der Kommission genau überwacht wird, soll die Situation für das Antragsjahr 2014 vollständig bereinigen.

⁽²⁶⁾ Beispiel 3.2 im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Kasten 3.1 im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 und Kasten 3.5 im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013.

⁽²⁷⁾ Die französischen Behörden leiteten im Jahr 2013 Abhilfemaßnahmen ein, um den Wert der Zahlungsansprüche ab dem Haushaltsjahr 2015 (Antragsjahr 2014) zu berichtigen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

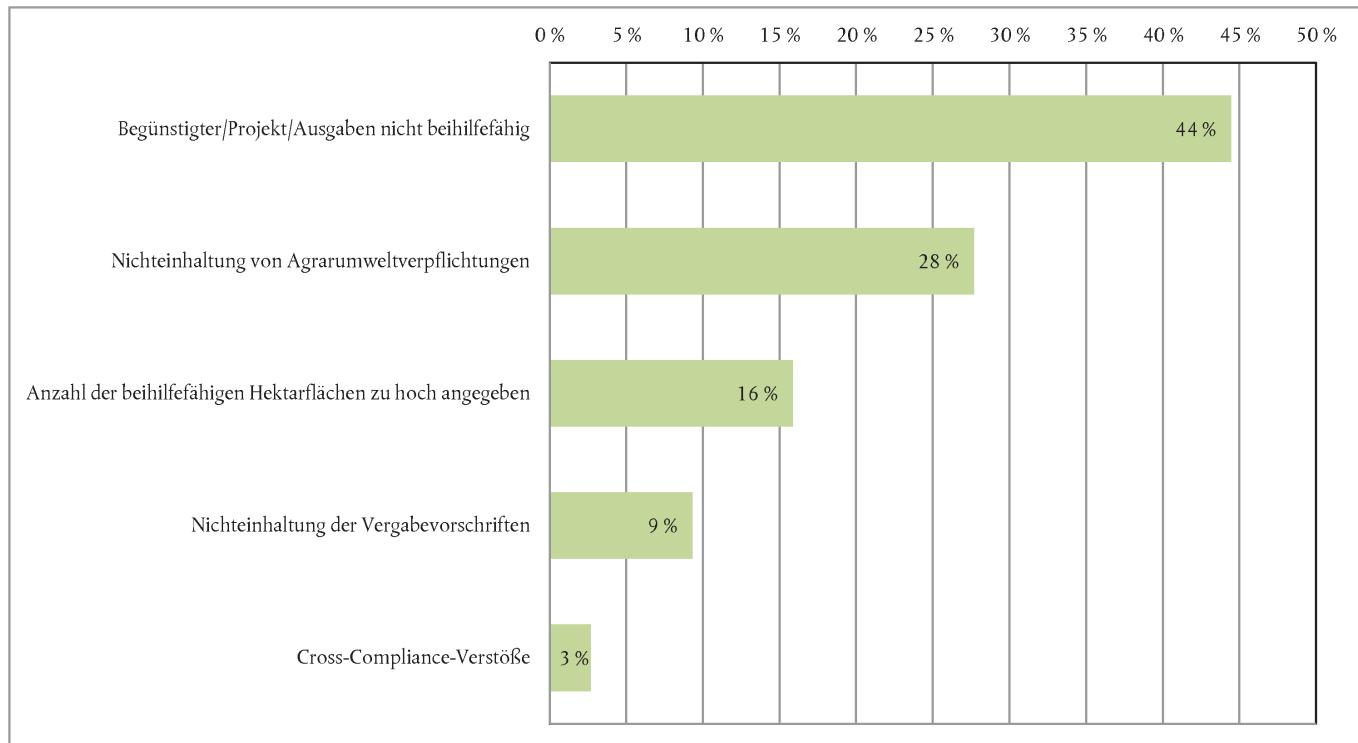
ANTWORTEN DER KOMMISSION

Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei

7.25. In den Bereichen Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei waren 84 (48 %) der von uns geprüften 176 Vorgänge mit Fehlern behaftet. Auf der Grundlage der von uns quantifizierten 41 Fehler schätzen wir die Fehlerquote auf 6,2 %.

7.26. In **Abbildung 7.4** ist für die Bereiche Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der für 2014 geschätzten Fehlerquote beitrugen.

Abbildung 7.4 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart — Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.27. Im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums waren von den 162 Vorgängen 71 flächenbezogen und 91 nicht flächenbezogen. Von diesen 162 Vorgängen waren 79 (49 %) mit Fehlern behaftet. In den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei waren fünf der 14 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge (36 %) mit Fehlern behaftet, von denen drei quantifizierbar waren.

7.28. In 15 Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen⁽²⁸⁾, um die Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Wenn alle diese Informationen zur Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die für diese spezifische Beurteilung geschätzte Fehlerquote um 3,3 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Außerdem stellten wir in drei Fällen fest, dass der von uns aufgedeckte Fehler von den nationalen Behörden verursacht worden war. Diese Fehler trugen 0,6 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.27. Die vom Hof ermittelte (sowohl quantifizierte als auch nicht quantifizierte) Fehlerhäufigkeit für die Entwicklung des ländlichen Raums ist von 57 % im Jahr 2013 auf 49 % im Jahr 2014 gesunken. Die Fehlerquote für die Entwicklung des ländlichen Raums ist auch im Lichte der ehrgeizigen Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zu beurteilen.

Die Kommission stellt fest, dass allein zehn der fehlerbehafteten Vorgänge Cross-Compliance-Verstöße betrafen. Da Cross-Compliance-Anforderungen sich weder auf die Beihilfesfähigkeit von Betriebsinhabern im Rahmen der GAP (erste und zweite Säule) noch auf die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen auswirken, vertritt die Kommission die Ansicht, dass der Ausschluss dieser Fehler die Zahl der fehlerbehafteten Vorgänge auf 69 (43 %) senkt.

Die geringere Fehlerquote für flächenbezogene Maßnahmen bestätigt, dass InVeKoS weiterhin ein wirksames System zur Vorbeugung und Korrektur von Fehlern ist.

7.28. Der Kommission ist bewusst, dass die nationalen Behörden möglicherweise viele der vom Hof ermittelten Fehler hätten aufdecken können. Die GAP-Vorschriften stellen den Mitgliedstaaten alle erforderlichen Instrumente zur Verfügung, um die meisten Fehlerrisiken zu mindern.

Von der Kommission ermittelte Mängel in den Kontrollsystmen haben zur Einführung von Aktionsplänen durch die Mitgliedstaaten geführt, mit denen die Fehlerursachen ermittelt und geeignete Abhilfemaßnahmen ergriffen werden sollen.

⁽²⁸⁾ Auf der Grundlage von Belegen, einschließlich Gegenkontrollen und obligatorischer Kontrollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.29. Fehler in den im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgängen wurden in allen 18 besuchten Mitgliedstaaten aufgedeckt. Fehlerquote und Fehlerarten sind den in den vorangegangenen Jahren ermittelten Fehlerquoten und Fehlerarten sehr ähnlich. Wie in den Vorjahren bezog sich der größte Teil (54 %) der in Ziffer 7.25 genannten geschätzten Fehlerquote auf nicht flächenbezogene Maßnahmen. Zu dieser Thematik veröffentlichten wir im Februar 2015 einen Sonderbericht, in dem analysiert wird, worin die Ursachen für Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums liegen und was zu ihrer Beseitigung unternommen wird (29).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.29. Bei ihren eigenen Prüfungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten stellte die Kommission ähnliche Mängel fest wie der Rechnungshof. Zum Schutz des EU-Haushalts wurden den Mitgliedstaaten erhebliche Nettofinanzkorrekturen auferlegt. Derzeit laufen die Rechnungsabschlussverfahren. Falls Vorbehalte eingelegt werden, sind die Mitgliedstaaten ferner verpflichtet, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

Im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 hat der Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung Vorbehalte in Bezug auf Ausgaben für die ländliche Entwicklung für 16 Mitgliedstaaten (28 Zahlstellen) formuliert. Die Vorbehalte wurden formuliert, wenn Schwachstellen im Verwaltungs- und Kontrollsysteem aufgedeckt wurden; falls erforderlich, wurden die betroffenen Mitgliedstaaten aufgefordert, die Mängel durch Abhilfemaßnahmen zu beseitigen.

Die Kommission begrüßt die Analyse der Fehlerursachen, die der Hof in seinem Sonderbericht 23/2014 veröffentlicht hat und die die eigene Analyse der Kommission weitgehend bestätigt, die im Juni 2013 dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt wurde (SWD (2013) 244) und nach der ehrgeizige politische Ziele in dem Bereich und unzureichende Kontrollsysteme Faktoren sind, welche die Fehlerquote beeinflussen.

Die Kommission weist darauf hin, dass die hohe Fehlerquote bei nicht flächenbezogenen Maßnahmen nicht notwendigerweise auf Betrug oder Missbrauch von EU-Mitteln hinweist. Häufig wurden die politischen Ziele für die einzelne Aktion tatsächlich erreicht und war das Geld der Steuerzahler somit nicht verloren.

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 mussten alle Programme für ländliche Entwicklung eine Ex-ante-Bewertung der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der Maßnahmen enthalten, die von der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle gemeinsam vorgenommen wurde.

7.30. Künstlich geschaffene Voraussetzungen treffen gemäß der Bewertung des Hofs auf nur drei der 91 für nicht flächenbezogene Maßnahmen untersuchten Vorgänge zu. Die wesentlichen Mängel bei Anlagegeschäften beziehen sich auf Aspekte der Nichtbeihilfefähigkeit (Ausgaben oder Begünstigter).

Die Kommission teilt zwar die Besorgnis des Hofs in Bezug auf künstlich geschaffene Voraussetzungen, möchte aber darauf hinweisen, dass diese schwer nachzuweisen sind und nur unter Einhaltung der vom Europäischen Gerichtshof niedergelegten strengen Bedingungen festgestellt werden können.

Im Anschluss an ihre eigenen Prüfungen verfügte die Kommission Nettofinanzkorrekturen für nicht flächenbezogene Maßnahmen und wird dies erforderlichenfalls auch weiterhin tun. Die häufigsten Gründe für Finanzkorrekturen waren Schwachstellen in den Kontrollen der Beihilfefähigkeitskriterien, die Angemessenheit der Kosten oder die Anwendung der Auswahlkriterien. In den Aktionsplänen zur Senkung der Fehlerquote für die Entwicklung des ländlichen Raums wird besonderes Gewicht auf Abhilfemaßnahmen für Beihilfefähigkeitsanforderungen bei nicht flächenbezogenen Maßnahmen gelegt.

7.30. Mithilfe besonderer Anforderungen für Investitionsprojekte werden die Beihilfen auf bestimmte Kategorien von Begünstigten ausgerichtet, um die Wirksamkeit der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums zu verbessern. Bei den 91 untersuchten nicht flächenbezogenen Vorgängen wurden jedoch in 14 Fällen (15 %) die Beihilfenvoraussetzungen nicht eingehalten. Unserer Einschätzung nach schufen die Begünstigten in drei der 14 Fälle künstlich Bedingungen, mit denen sie die Förderkriterien umgehen konnten. Weitere Einzelheiten sind Kasten 7.4 zu entnehmen. In den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei waren zwei der drei quantifizierbaren Fehler auf nicht beihilfefähige Ausgaben zurückzuführen.

(29) Siehe Sonderbericht Nr. 23/2014 „Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 7.4 — Förderfähigkeitsfehler — Möglicherweise künstlich geschaffene Bedingungen, um entgegen den Zielen der betreffenden Investitionsmaßnahme Beihilfen zu erhalten

Wir ermittelten drei Fälle, in denen vermutlich absichtlich Vorschriften umgangen wurden, um entgegen den Zielen der betreffenden Maßnahme Beihilfen zu erhalten (in zwei Fällen Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und in einem Fall Unternehmensgründung und -entwicklung). Diese Fälle wurden zur Analyse und möglicherweise Untersuchung an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung weitergeleitet. Aus Gründen der Vertraulichkeit können genaue Einzelheiten zu diesen Fällen nicht offengelegt werden. Typische Fälle wiesen jedoch beispielsweise folgende Merkmale auf:

- Fest etablierte Unternehmen, die, wenn sie Beihilfen direkt für sich selbst beantragen würden, nicht für eine Förderung infrage kämen, richten neue Unternehmen ein, unter deren Ägide das Projekt konzipiert wird, sodass es die Förder- und Auswahlkriterien förmlich erfüllt. Die auf diesem Weg möglicherweise künstlich eingehaltenen Bedingungen betreffen das Kriterium, dass es sich um ein Kleinstunternehmen (Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten und einem Umsatz oder einer Bilanzsumme von weniger als 2 Millionen Euro) handeln muss oder um ein Unternehmen, dessen Inhaber und Betriebsführer ein Junglandwirt ist (Person, die weniger als 40 Jahre alt ist und erstmals eine Tätigkeit im landwirtschaftlichen Sektor ausübt).
- Gruppen von Personen (die zu derselben Familie oder Wirtschaftsgruppe gehören) richten mehrere Unternehmen ein, um Beihilfen zu erhalten, die die gemäß den Bedingungen für die Investitionsmaßnahme zulässige Obergrenze überschreiten. Obwohl die Begünstigten erklärten, diese Unternehmen würden unabhängig voneinander betrieben, war dies de facto nicht der Fall, da sie auf einen gemeinsamen Betrieb ausgelegt waren. Tatsächlich waren sie Teil derselben Wirtschaftsgruppe mit demselben Standort und Personal und denselben Kunden, Lieferanten und Finanzierungsquellen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 7.4 — Förderfähigkeitsfehler — Möglicherweise künstlich geschaffene Voraussetzungen, um Beihilfen zu erhalten, ohne dass die Ziele der betreffenden Investitionsmaßnahme verfolgt wurden

In der Bewertung des Hofes sind drei Verdachtsfälle in Bezug auf künstlich geschaffene Voraussetzungen zur Umgehung von Beihilfefähigkeitskriterien aufgeführt. Nach Maßgabe des Urteils des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-434/12 sind sowohl subjektive als auch objektive Elemente unabhängig voneinander nachzuweisen, um „künstlich geschaffene Voraussetzungen“ zu belegen. In dieser Hinsicht betont die Kommission, dass „künstlich geschaffene Voraussetzungen“ den Nachweis einer vorsätzlichen Handlung in Form einer Täuschung, die darauf abzielt, sich einen ungerechtfertigten oder unrechtmäßigen Vorteil zu verschaffen, implizieren.

Die Kommission teilt die Bedenken des Hofes. Um künstlich geschaffene Voraussetzungen nachzuweisen, müssen die vom Europäischen Gerichtshof niedergelegten strengen Bedingungen eingehalten werden. Es ist wichtig, Rechtssicherheit für Begünstigte herzustellen, die in Übereinstimmung mit geltendem Recht handeln. Daher können Zahlstellen eine Zahlung nur auf der Grundlage eindeutiger Nachweise und nicht lediglich aufgrund eines Verdachts ablehnen. Dementsprechend verwenden sie viel Zeit und Mühe darauf, schlüssige Nachweise zu sammeln, und leiten sodann Wiedereinziehungsverfahren ein.

Insbesondere in einem der Fälle, über die der Hof berichtet hat, ermittelte der Mitgliedstaat selbst das Risiko „künstlich geschaffener Voraussetzungen“ lange vor der Prüfung des Hofes und vor der Leistung etwaiger Zahlungen an den Endbegünstigten; außerdem handelte er mit gebührender Sorgfalt, indem er alle Verfahrensschritte umsetzte, die gemäß nationalem Recht im Falle des Verdachts auf künstlich geschaffene Voraussetzungen erforderlich sind, einschließlich der Kontaktaufnahme mit den zuständigen nationalen Betrugsbekämpfungsbehörden. Vor der Auszahlung der Mittel an den Endbegünstigten hatte der Mitgliedstaat festgestellt, dass er nicht über ausreichend Nachweise verfügte, um eine Zahlung abzulehnen. Allerdings verfolgte der Mitgliedstaat diesen Fall weiter und unternahm auf der Grundlage späterer Nachweise Schritte zur Wiedereinziehung der Mittel.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.31. Die untersuchte Stichprobe umfasste 36 Vorgänge zu Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen, die die Anwendung von Produktionsverfahren betreffen, welche mit dem Schutz der Umwelt, des Landschaftsbildes und der natürlichen Ressourcen vereinbar sind. Wir stellten fest, dass die Betriebsinhaber in sechs Fällen (17 %) nicht alle Zahlungsvoraussetzungen erfüllt hatten. Ein Beispiel für einen solchen Fehler ist in Kasten 7.5 aufgeführt.

Kasten 7.5 — Beispiel für die Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen

Ein Begünstigter im Vereinigten Königreich (Wales) verpflichtete sich aus ökologischen Gründen⁽³⁰⁾, eine Mähwiese jedes Jahr vor dem 15. Mai von der Beweidung auszunehmen und danach mindestens 10 Wochen lang nicht für die Beweidung zu nutzen. Wir stellten fest, dass beide Verpflichtungen nicht eingehalten worden waren.

Ähnliche Fälle der Nichterfüllung von Agrarumweltanforderungen wurden in Deutschland (Rheinland-Pfalz), Italien (Umbrien) und im Vereinigten Königreich (England) aufgedeckt.

7.32. Bei 27 untersuchten Vorgängen waren die Begünstigten verpflichtet, die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge einzuhalten. Mit diesen Vorschriften soll sichergestellt werden, dass die benötigten Waren und Dienstleistungen zu den günstigsten Bedingungen und unter Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu öffentlichen Aufträgen sowie unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz und der Niedrigdiskriminierung erworben werden. Wir stellten fest, dass in 13 Fällen (48 %) gegen eine oder mehrere dieser Vorschriften verstoßen worden war. Ein Beispiel für einen solchen Fehler ist in Kasten 7.6 aufgeführt.

7.31. Die Kommission hat die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen in allen Mitgliedstaaten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 geprüft; es wurden Finanzkorrekturen vorgenommen und werden erforderlichenfalls auch in Zukunft vorgenommen werden. Unbeschadet verbleibender Schwachstellen hat sich die allgemeine Qualität der Umsetzung während des Zeitraums verbessert.

Kasten 7.5 — Beispiel für die Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen

Die Kommission hatte während ihrer Prüfungen außerdem bereits ähnliche Schwachstellen in einigen Mitgliedstaaten aufgedeckt. Nettofinanzkorrekturen wurden und werden gegebenenfalls weiterhin vorgenommen, um das Risiko für den EU-Haushalt abzudecken.

7.32. Die Kommission hat bereits ähnliche Mängel bei der Vergabe öffentlicher Aufträge festgestellt. In einigen der vom Hof in Kasten 7.6 aufgeführten Mitgliedstaaten wurden bereits erhebliche Nettofinanzkorrekturen vorgenommen oder es laufen noch Konformitätsabschlussverfahren und es werden erforderlichenfalls Nettofinanzkorrekturen vorgenommen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist zudem ein zentrales Element in den Aktionsplänen für ländliche Entwicklung.

Die Kommission stellt fest, dass nur ein vom Hof gemeldeter Fehler quantifiziert wurde.

Am 19.12.2013 nahm die Kommission außerdem neue Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anzuwenden sind, an. Gemäß diesen Leitlinien sind Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu beurteilen.

Den Mitgliedstaaten wurde bereits ein Leitfaden zu den häufigsten Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung europäischer Struktur- und Investitionsfonds vorgelegt.

⁽³⁰⁾ Solche Bewirtschaftungsmethoden haben eine Reihe von Nutzeffekten für die Umwelt. So wird dadurch beispielsweise gefördert, dass sich in ihrem Bestand zurückgehende Pflanzenarten in einem vielfältigen Habitat, das wild lebenden Tieren Nahrung und Schutz bietet, neu ansiedeln.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 7.6 — Beispiel für die Nichteinhaltung der Vergabevorschriften

Eine für die Wasserwirtschaft zuständige öffentliche Stelle in Polen erhielt eine Beihilfe für die Renovierung von zwei Pumpstationen. Über ein Vergabeverfahren erhielt ein privates Unternehmen den Zuschlag für die Bauarbeiten. Der Begünstigte beging einen schwerwiegenden Verstoß gegen das Vergaberecht, indem er den gleichberechtigten Zugang und den fairen Wettbewerb potenzieller Bieter einschränkte. Das erfolgreiche — und als einziges eingereichte — Angebot entsprach nicht den Auswahlkriterien. Außerdem wurde das Angebot in Verbindung mit demselben Unternehmen erstellt, das auch die technischen Spezifikationen und das Mengenverzeichnis für die Ausschreibung ausarbeitete. Aus diesen Gründen hätte das erfolgreiche Unternehmen von der Teilnahme an der Ausschreibung ausgeschlossen werden müssen.

Verstöße gegen die Vergabevorschriften wurden auch in Bulgarien, Deutschland (Sachsen-Anhalt), Griechenland, Spanien (Kastilien-La Mancha), Frankreich, Italien (Apulien), den Niederlanden und Rumänien festgestellt. Diese Fehler wurden jedoch nicht quantifiziert.

7.33. Auf der Grundlage unserer Untersuchung ausgewählter Cross-Compliance-Verpflichtungen (siehe Ziffer 7.14 Buchstabe b) stellten wir bei 17 (27 %) der 64 Zahlungen, für die diese Verpflichtungen gelten, Verstöße fest. Die Cross-Compliance-Fehler wirkten sich mit 0,2 Prozentpunkten auf die in Ziffer 7.25 genannte geschätzte Fehlerquote aus.

7.34. Die nationalen Behörden sind verpflichtet, die Angemessenheit der Kosten zu überprüfen. Wir stellten bei 20 Investitionsprojekten fest, dass diese Kontrolle nicht wie vorgeschrieben durchgeführt wurde. Solche Fehler können jedoch in der Regel nicht quantifiziert werden, da der Betrag der nicht beihilfefähigen Ausgaben nicht bestimmt werden kann. Weitere Informationen zur Angemessenheit der Kosten sind im Abschnitt „Leistungsaspekte im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums“ enthalten (siehe Ziffer 7.88).

7.33. Siehe Antworten der Kommission auf Ziffer 7.7 und Ziffer 7.14 Buchstabe b.

7.34. Die Kommission ist der Ansicht, dass Verwaltungskontrollen zur Angemessenheit der Kosten für die Sicherstellung der Wirksamkeit des Kontrollsystems von wesentlicher Bedeutung sind. Bei ihren Konformitätsprüfungen ermittelte die Kommission ferner Schwachstellen in der Bewertung der Angemessenheit der Kosten und verhängte diesbezüglich Finanzkorrekturen, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen.

Die Kommission weist darauf hin, dass für die Erstattung von Zahlungen (Pauschalfinanzierungen, Standardeinheitskosten und Pauschalbeträge) für den nächsten Programmplanungszeitraum 2014-2020 umfassender von vereinfachten Kosten Gebrauch gemacht wird. Dies sollte zu einer wirksameren und korrekteren Verwendung der Mittel beitragen.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 7.88.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Untersuchung ausgewählter Systeme und Jährlicher Tätigkeitsberichte

Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der EGFL-Vorgänge

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

7.35. Das InVeKoS ist das wichtigste zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Direktzahlungen eingesetzte System⁽³¹⁾. Es bezieht sich auf mehr als 90 % der EGFL-Ausgaben und trägt — wie sich sowohl bei Prüfungen der Kommission⁽³²⁾ als auch bei unseren eigenen Prüfungen bestätigt hat — erheblich dazu bei, dass Fehlerquoten in den Beihilferegelungen, auf die es Anwendung findet, nicht entstehen oder verringert werden.

7.36. Das System umfasst Datenbanken zur Erfassung der landwirtschaftlichen Betriebe und Beihilfeanträge, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS), Tierdatenbanken und eine Datenbank über die Zahlungsansprüche in den Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämiensregelung anwenden. Die Zahlstellen führen zwischen diesen Datenbanken Verwaltungsgegenkontrollen durch, um sicherzustellen, dass der richtige Betrag ausgezahlt wird, und zwar an einen Begünstigten, der für beihilfefähige Flächen oder Tiere für eine Beihilfe in Frage kommt. Die meisten Antragsteller (95 %) erhalten Zahlungen, nachdem diese Verwaltungskontrollen erfolgreich abgeschlossen wurden. Bei den verbleibenden 5 % werden zusätzliche Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt.

7.37. Wir untersuchten das InVeKoS in Kroatien und stellten bei der verwaltungstechnischen Bearbeitung der Anträge und hinsichtlich der Qualität der Vor-Ort-Kontrollen durch die kroatischen Behörden nur geringfügige Unzulänglichkeiten fest. Diese wirken sich nicht auf die Zuverlässigkeit des Systems aus.

7.38. Zusätzlich unterzogen wir eine Stichprobe von 14 Konformitätsprüfungen, die die Kommission in Bezug auf EGFL-Ausgaben durchgeführt hatte, einer Aktenprüfung. Die Kommission meldete erhebliche Mängel bei 10 der 14 betreffenden mitgliedstaatlichen Systeme. Wir gelangten zu dem Ergebnis, dass die Qualität der von der Kommission geleisteten Arbeit zufriedenstellend war (siehe Ziffer 7.62).

7.35. Die Kommission begrüßt die Bewertung des Hofes, der zufolge InVeKoS in erheblichem Maße zur Vorbeugung und Senkung der Fehlerquote beiträgt. Nach Ansicht der Kommission sind die Qualität und die Abdeckung des InVeKoS für die Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit von Direktbeihilfenzahlungen von wesentlicher Bedeutung.

Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass InVeKoS auch 40,2 % der ELER-Ausgaben abdeckt, insbesondere Agrarumweltmaßnahmen und benachteiligte Gebiete.

7.37. Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes.

7.38. Die Kommission begrüßt die Standpunkte des Hofes.

⁽³¹⁾ Bei flächenbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums werden bestimmte wichtige Faktoren wie die beihilfefähige Fläche ebenfalls über das InVeKoS überprüft.

⁽³²⁾ Für Direktbeihilfen, die nahezu vollständig über das InVeKoS verwaltet werden, wurde im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der GD AGRI eine angepasste Fehlerquote von 2,54 % genannt (Anhang 10, Abschnitt 3.2); für marktbezogene Maßnahmen, die über andere Systeme als das InVeKoS verwaltet werden, wurde eine angepasste Fehlerquote von 3,87 % genannt (Anhang 10, Abschnitt 3.1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Abhilfemaßnahmen in Bezug auf Mängel im InVeKoS, auf die in früheren Jahresberichten hingewiesen wurde

7.39. Während des Zeitraums 2007-2013 führten wir in 35 Zahlstellen InVeKoS-Systemprüfungen durch und berichteten in den jeweiligen Jahresberichten über die wesentlichen festgestellten Schwachstellen. Für diesen Bericht besuchten wir acht Zahlstellen in sechs Mitgliedstaaten, um zu beurteilen, ob sie die Schwachstellen im Bereich des LPIS wirksam und zügig beseitigt hatten und ob die Kommission Finanzkorrekturen⁽³³⁾ vorgenommen hatte, die den Verlusten von EU-Finanzmitteln in sämtlichen von diesen Versäumnissen betroffenen Haushaltsjahren entsprachen. Korrekte Angaben über die Beihilfefähigkeit von Flächen in der Datenbank des LPIS sind eine Voraussetzung für zuverlässige Verwaltungsgegenkontrollen und korrekte Beihilfezahlungen.

7.40. Unsere Beurteilung ergab, dass alle untersuchten Zahlstellen unter genauer Anleitung und aktiver Beaufsichtigung durch die Kommission Abhilfemaßnahmen getroffen haben, durch die sich die Lage insgesamt verbessert hat. Die Abhilfemaßnahmen wurden jedoch nicht immer sofort ergriffen, und in mehreren Fällen bestehen die Mängel, wenn auch vermindert, weiter. In allen untersuchten Fällen nahm die Kommission Finanzkorrekturen vor oder leitete Konformitätsabschlussverfahren ein.

7.41. Wir stellten fest, dass die Mängel im LPIS in allen geprüften Mitgliedstaaten angegangen wurden. Für drei Mitgliedstaaten waren die Gesamtergebnisse zufriedenstellend (siehe Kasten 7.7). In den übrigen drei Mitgliedstaaten wurden einige gravierende Mängel jedoch noch nicht beseitigt (siehe Kasten 7.8).

7.40. Siehe auch Antworten der Kommission für Kasten 7.7 und Kasten 7.8.

In einigen Fällen machte der Umfang der Abhilfemaßnahme einen längerfristigen Aktionsplan oder die Aufnahme neuer Elemente in bestehende Aktionspläne erforderlich. Nichtsdestotrotz haben alle Aktionspläne, ob abgeschlossen oder noch im Stadium der Durchführung, eine erhebliche Verbesserung der Qualität des LPIS bewirkt, und die Kommission wird darüber wachen, dass diese Verbesserungen weitergeführt und/oder beibehalten werden. Bis zur vollständigen Umsetzung der Abhilfemaßnahmen werden Finanzkorrekturen das Risiko für den Fonds abdecken.

7.41. Siehe auch Antworten der Kommission für Kasten 7.7 und Kasten 7.8.

In allen Fällen laufen Konformitätsabschlussverfahren, die im Falle weiterhin bestehender Schwachstellen weitere Nettofinanzkorrekturen zur Folge haben werden.

Mehr Informationen über die Aktionspläne sind in Anhang 10, Teil 3.2 des jährlichen Tätigkeitsberichts 2014 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung enthalten.

⁽³³⁾ Von den betroffenen Mitgliedstaaten im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens zurückgeforderte Beträge, siehe Artikel 52 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsysteem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 7.7 — Mitgliedstaaten, in denen die Abhilfemaßnahmen in Bezug auf Mängel im LPIS zufriedenstellend waren

Bulgarien: In vorangegangenen Jahresberichten⁽³⁴⁾ wiesen wir darauf hin, dass die im bulgarischen LPIS erfassten beihilfesfähigen Flächen nicht zuverlässig waren und dass die Vor-Ort-Kontrollen Ergebnisse von unzureichender Qualität erbrachten. Zur Beseitigung dieser Unzulänglichkeiten wurde ein Aktionsplan aufgestellt. Seine Umsetzung begann im Jahr 2009 und endete im Jahr 2011. Bei unserer Überprüfung stellten wir fest, dass wirksame Abhilfemaßnahmen getroffen worden waren. Das LPIS wurde verbessert und wird regelmäßig aktualisiert. Die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen hat sich ebenfalls verbessert.

Portugal: In unserem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007⁽³⁵⁾ wiesen wir auf schwerwiegende Unzulänglichkeiten im portugiesischen LPIS hin. Im Jahr 2011 leitete Portugal eine groß angelegte Überprüfung des LPIS ein, die 2013 abgeschlossen wurde. Bei Prüfungen der Kommission zeigte sich jedoch, dass die Qualität dieser Arbeit dadurch beeinträchtigt wurde, dass Orthobilder aus den Jahren 2010 und 2011 verwendet wurden. Im Jahr 2013 wurde mit einer weiteren Überprüfung begonnen, die auf der Grundlage neuerer Orthobilder vorgenommen wurde, um die verbleibenden Mängel zu beseitigen. Bei unserer Prüfung zeigte sich, dass die Qualität der Beihilfesfähigkeitsdaten, die auf der Analyse der jüngsten Orthobilder basieren, im Allgemeinen angemessen ist.

Rumänien: In früheren Jahresberichten⁽³⁶⁾ wiesen wir auf schwerwiegende Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit der Aktualisierung des LPIS in Rumänien hin. Rumänien nahm im Jahr 2009 einen Aktionsplan an, dessen Umsetzung es 2011 abschloss. Wir stellten fest, dass bei der Verbesserung der Qualität des LPIS Fortschritte erzielt worden waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 7.7 — Mitgliedstaaten, in denen die Abhilfemaßnahmen in Bezug auf Mängel im Flächenidentifizierungssystem (LPIS) zufriedenstellend waren

Die Prüfungen der Kommission bestätigen, dass die in Bulgarien, Portugal und Rumänien umgesetzten Abhilfemaßnahmen das System verbessert haben.

⁽³⁴⁾ Siehe Anhang 5.2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008 und Beispiel 3.4 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010.

⁽³⁵⁾ Siehe Anhang 5.1.2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007.

⁽³⁶⁾ Siehe Anhang 5.2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008 und Beispiel 3.3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 7.8 — Mitgliedstaaten, in denen das LPIS weiterhin Mängel aufweist

Griechenland: In früheren Jahresberichten⁽³⁷⁾ wiesen wir auf Mängel im griechischen LPIS hin, die insbesondere die Beihilfefähigkeit von Dauergrünlandparzellen betrafen. Eine erste größere Überprüfung des LPIS mit besonderem Schwerpunkt auf ertragsarmen Weideflächen wurde erst im Jahr 2013 abgeschlossen. Im Jahr 2014 fand auf Aufforderung der Kommission eine zweite Überprüfung statt. Infolge dieser Überprüfungen wurden die im griechischen LPIS erfassten beihilfefähigen Dauergrünlandflächen von 3,6 Millionen Hektar im Jahr 2012 auf 1,5 Millionen Hektar im Antragsjahr 2014 reduziert.

Wir stellten fest, dass die nach der jüngsten Überprüfung erfassten neuen beihilfefähigen Flächen die tatsächliche Lage insgesamt besser widerspiegeln. Dennoch sind weitere erhebliche Korrekturmaßnahmen erforderlich, insbesondere in Bezug auf ertragsarme Weideflächen. Bei zwei der von uns kontrollierten 15 Dauergrünlandparzellen, die wir nach dem Zufallsprinzip auswählten, waren die Angaben zur tatsächlichen Grasdecke der im LPIS erfassten beihilfefähigen Flächen nach beiden Überprüfungen immer noch überhöht (ein weiterer Fall ist in Kasten 7.1 beschrieben)⁽³⁸⁾. Außerdem stellten wir fest, dass das griechische Landwirtschaftsministerium beschlossen hat, in der Vergangenheit geleistete überhöhte Zahlungen, die darauf beruhten, dass ertragsarme Weideflächen im griechischen LPIS fälschlicherweise als beihilfefähig erfasst worden waren, nicht von den Begünstigten zurückzufordern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 7.8 — Mitgliedstaaten, in denen das Flächenidentifizierungssystem (LPIS) weiterhin Mängel aufweist

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Kasten 7.1.

Bei den von der Kommission durchgeföhrten Folgeprüfungen bezüglich der Umsetzung der Aktionspläne wurden ähnliche Mängel festgestellt. Nach Ansicht der Kommission bestehen trotz der durchgeföhrten umfangreichen Abhilfemaßnahmen einige Mängel hinsichtlich der Beihilfefähigkeit für Dauergrünland in Griechenland und Spanien fort. Die Kommission möchte jedoch darauf hinweisen, dass die 2014 und 2015 durchgeföhrten Abhilfemaßnahmen sich für beide Länder als zufriedenstellend erwiesen und dazu geföhrt haben, dass nicht beihilfefähige Flächen aus beiden Flächenidentifizierungssystemen ausgeschlossen wurden: In Griechenland sank die als Dauergrünland registrierte Fläche von 3,6 Mio. Hektar auf 1,5 Mio. Hektar, während in Spanien die beihilfefähigen Flächen von 18,4 Mio. Hektar auf 15,6 Mio. Hektar reduziert wurden.

Weiterhin bestehende Schwachstellen, die ermittelt wurden, werden im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt; dadurch wird sichergestellt, dass das Risiko für den EU-Haushalt angemessen von Nettofinanzkorrekturen abgedeckt wird.

Die von der Kommission verlangten Informationen über die Umsetzung der Aktionspläne sind im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung enthalten.

⁽³⁷⁾ Siehe Anhang 3.2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009, Beispiel 3.2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010 und Kasten 3.1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽³⁸⁾ Bei einer Prüfung im November 2014 gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Aktualisierung des LPIS für Dauergrünland noch nicht abgeschlossen ist, da in vielen Fällen nicht beihilfefähige Flächen (z. B. Flächen, die mit Büschen und Sträuchern bewachsen oder mit Steinen übersät sind) im LPIS immer noch als beihilfefähig ausgewiesen sind. Infolgedessen machte die GD AGRI in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 für Griechenland einen Vorbehalt geltend, weil Griechenland das Problem der Dauergrünlandflächen im Rahmen seines Aktionsplans nicht ordnungsgemäß angegangen war (siehe auch Ziffer 7.43).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Spanien (Andalusien, Kastilien-La Mancha und Extremadura): In früheren Jahresberichten⁽³⁹⁾ wiesen wir auf erhebliche Unzulänglichkeiten beim LPIS in Spanien (Andalusien⁽⁴⁰⁾, Kastilien-La Mancha und Extremadura) hin. Referenzparzellen, die in Wirklichkeit vollständig oder teilweise mit Steinen übersät oder mit dichtem Wald oder Büschen bewachsen waren, wurden in den Anträgen als Dauergrünland bezeichnet, und es wurden entsprechende Zahlungen geleistet. Die spanischen Behörden setzten einen Aktionsplan um, mit dem das LPIS auf nationaler Ebene verbessert werden sollte. Sie meldeten, die Umsetzung des Plans sei 2013 abgeschlossen worden. Die Kommission stellte jedoch fest, dass die Bewertung der Beihilfefähigkeit von Weideland nicht zuverlässig war, und forderte die spanischen Behörden auf, die Beihilfefähigkeit von Weideflächen unter Anwendung deutlich strengerer Kriterien ab 2015 noch weiter zu überprüfen und ihre Beihilfefähigkeit zu verbessern.

Wir stellten ebenfalls fest, dass die Ergebnisse von Abhilfemaßnahmen für das Antragsjahr 2013 nicht zufriedenstellend waren. Allerdings nahmen wir zur Kenntnis, dass in den Jahren 2014 und 2015 weitere Korrekturmaßnahmen eingeleitet wurden, mit denen die Lage verbessert werden soll.

Italien: In unserem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011⁽⁴¹⁾ wiesen wir auf Unzulänglichkeiten im LPIS in Italien (Lombardei) hin, die ertragsarme Weideflächen in Berggebieten betrafen. Wir stellten fest, dass die Mängel im Zusammenhang mit den im LPIS als Dauergrünland erfassten beihilfefähigen Flächen noch nicht angemessen beseitigt wurden, insbesondere bei kleinen Parzellen. Bei 12 von 18 ausgewählten Dauergrünlandparzellen, die von den italienischen Behörden überprüft worden waren, gelangten wir zu dem Ergebnis, dass die im LPIS erfasste beihilfefähige Fläche immer noch überhöht war.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Umsetzung des Aktionsplans zur Verbesserung der Informationen im LPIS wurde 2014 und 2015 fortgeführt, mit einer genauen Überwachung durch die Kommission (Prüfungen im Juli und November 2014).

Da die Kommission die Situation als nicht völlig zufriedenstellend beurteilt hat, wurde für das Haushaltsjahr 2015 (Antragsjahr 2014) eine Reduzierung der Zahlungen an Griechenland beschlossen.

Die griechischen Behörden ermittelten den aufgrund früherer überhöhter Zahlungen zu Unrecht gezahlten Betrag. Diese Beträge werden im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt.

Nach Ansicht der Kommission waren die von den spanischen Behörden ergriffenen Maßnahmen teilweise zufriedenstellend. Wie vom Hof festgestellt, laufen derzeit weitere Abhilfemaßnahmen für 2014 und 2015.

Die Kommission wird die Situation weiter überwachen und alle noch bestehenden Schwachstellen werden im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt, um sicherzustellen, dass das Risiko für den EU-Haushalt angemessen abgedeckt wird.

⁽³⁹⁾ Siehe Anhang 3.2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010 und den ersten Fall unter Beispiel 3.1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

⁽⁴⁰⁾ Der erste Fall in Kasten 3.1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011 bezieht sich auf Andalusien.

⁽⁴¹⁾ Siehe Anhang 3.2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Von der Kommission aufgrund unserer Feststellungen getroffene Folgemaßnahmen

7.42. Die Kommission nahm eine Weiterverfolgung der von uns ermittelten Mängel in ihre eigenen Prüfungen auf. Sie verhängte für alle Mitgliedstaaten Finanzkorrekturen⁽⁴²⁾ oder leitete Konformitätsabschlussverfahren ein. Die Einzelheiten sind in **Tabelle 7.1** dargelegt.

7.42. Für Spanien und Italien sind die angegebenen Haushaltsjahre noch nicht von Finanzkorrekturen abgedeckt, da das Konformitätsabschlussverfahren noch nicht abgeschlossen ist.

Tabelle 7.1 — Finanzkorrekturen der Kommission wegen Systemmängeln im LPIS

Mitgliedstaat	Haushalt Jahr, in dem der Hof über den Systemmangel berichtete	Letztes Haushalt Jahr, das von dem Systemmangel betroffen war	Haushaltjahre, für die Finanzkorrekturen vorgenommen wurden	Gesamtbetrag der Finanzkorrekturen (Millionen Euro)	Haushaltjahre, für die bis Ende 2014 noch keine Finanzkorrekturen vorgenommen wurden	Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet, aber noch nicht abgeschlossen
Bulgarien	2008	2012	2008-2012	65,8	—	
Griechenland	2009	2014	2007-2012	608,6	2013, 2014	Ja
Spanien (Andalusien)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	Ja
Spanien (Kastilien-La Mancha)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	Ja
Spanien (Extremadura)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	Ja
Italien (Lombardei)	2011	2014	2009-2011	0,1	2012, 2013, 2014	Ja, außer für 2012
Portugal	2007	2013	2007-2012	186,4	2013	Ja
Rumänien	2008	2014	2008-2012	80,8	2013, 2014	Ja

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

⁽⁴²⁾ Diese bezogen sich auf alle Mängel im Zusammenhang mit dem InVeKoS, einschließlich der Mängel, über die wir berichtet hatten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.43. Zusätzlich zu den Finanzkorrekturen wegen schwerwiegender Unzulänglichkeiten, die die Kommission für frühere Haushaltssjahre vornehmen kann, verfügt sie nach Maßgabe der neuen Rechtsvorschriften für die GAP⁽⁴³⁾ über erweiterte Befugnisse hinsichtlich der Kürzung oder Aussetzung von Zahlungen an die Mitgliedstaaten, wenn die nationalen Systeme schwerwiegende und anhaltende Mängel aufweisen. Diese verbesserten Möglichkeiten gelten ab dem Haushaltssjahr 2014. Bis Mai 2015 hat die Kommission in einem Fall davon Gebrauch gemacht, indem sie die EGFL-Zahlungen an Griechenland ab dem Haushaltssjahr 2015 kürzte.

Bewertung des Verfahrens für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr

7.44. Im Jahr 2010 führte die Kommission das „Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr“ ein, welches die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis anwenden können. Im Rahmen dieses Verfahrens gibt eine vom Mitgliedstaat benannte unabhängige Prüfstelle (bescheinigende Stelle) eine Stellungnahme ab, die sich nicht nur auf das ordnungsgemäße Funktionieren der internen Systeme, sondern auch — auf der Grundlage der genauen Überprüfung einer repräsentativen statistischen Stichprobe von Vorgängen — auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bei der EU geltend gemachten Ausgaben bezieht. Die Stichprobe wird nach dem Zufallsprinzip aus den Anträgen ausgewählt, zu denen die Zahlstelle Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt hat. Ab dem Haushaltssjahr 2015 sind die bescheinigenden Stellen verpflichtet, eine Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge abzugeben, die den Ausgabenerklärungen zulasten des EU-Haushalts zugrunde liegen.

7.45. Gelangt die Kommission im Rahmen des freiwilligen Verfahrens zu der Einschätzung, dass ein Mitgliedstaat die einzelnen Verfahrensschritte korrekt anwendet, und liegt die von dem Mitgliedstaat ermittelte Restfehlerquote in zwei aufeinanderfolgenden Jahren unter 2 %, so ist der betreffende Mitgliedstaat berechtigt, die Quote seiner Vor-Ort-Kontrollen von 5 % auf 1 % zu verringern⁽⁴⁴⁾.

7.46. Im Zeitraum 2011-2013 prüften wir das Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr in fünf⁽⁴⁵⁾ der sechs Mitgliedstaaten oder Regionen, die auf freiwilliger Basis beschlossen hatten, das Verfahren anzuwenden. Im Jahr 2014 rundeten wir die Untersuchung dieses Verfahrens ab, indem wir auch den sechsten Mitgliedstaat (Griechenland) prüften.

7.47. Griechenland wendete das Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr in den Haushaltssjahren 2013 und 2014 an. Wir überprüften die Arbeit für das Haushaltssjahr 2014, für das die bescheinigende Stelle eine uneingeschränkte Stellungnahme abgab und für die unter das InVeKoS fallenden EGFL-Beihilferegelungen eine Fehlerquote von 0,2 % meldete.

⁽⁴³⁾ Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1306/2013.

⁽⁴⁴⁾ Eine weitere Voraussetzung für die Verringerung der Kontrollquote besteht darin, dass der jeweilige Mitgliedstaat sein LPIS als zuverlässig bewertet hat.

⁽⁴⁵⁾ Bulgarien, Rumänien (siehe Ziffer 3.38 des Jahresberichts zum Haushaltssjahr 2011), Luxemburg, Vereinigtes Königreich (Nordirland) (siehe Ziffer 4.36 des Jahresberichts zum Haushaltssjahr 2012) und Italien (siehe Ziffern 3.30-3.35 des Jahresberichts zum Haushaltssjahr 2013).

7.44. Die Kommission möchte klarstellen, dass die in den Ziffern 7.44 bis 7.50 beschriebene bessere Zuverlässigkeitsgewähr nach Einführung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 nicht länger anwendbar ist.

Um die von den bescheinigenden Stellen ab dem Haushaltssjahr 2015 durchzuführende neue Arbeit zu unterstützen und anzuleiten, hat die Kommission ausführliche Leitlinien darüber entwickelt, wie die Ergebnisse der erneuten Überprüfung der Primärkontrollen, die zunächst von den Zahlstellen vorgenommen wurden, stichprobenartig überprüft und gemeldet werden sollen. Bei ordnungsgemäßer Durchführung werden die Ergebnisse der erneuten Überprüfung als Grundlage für eine statistisch valide Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge dienen.

Die ausführlichen Leitlinien wurden den Zahlstellen und bescheinigenden Stellen in aller Ausführlichkeit vorgestellt, und ihre Umsetzung wird von der Kommission genau überwacht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.48. Die bescheinigende Stelle hielt die Leitlinien der Kommission zu den Stichprobenverfahren, zum Umfang der Prüfungen und zur Zeitplanung der Kontrollen nicht vollständig ein. Insbesondere ließ sie bei ihrer Fehlerquantifizierung systematisch sämtliche überhöhte Zahlungen unberücksichtigt, die geleistet wurden, weil im LPIS beihilfefähige Dauergrünlandflächen falsch erfasst waren. Außerdem ließ die bescheinigende Stelle überhöhte Zahlungen unberücksichtigt, die sich dadurch ergaben, dass die Zahlstelle es Begünstigten erlaubte, in ihren Anträgen nach Ablauf der Frist nicht beihilfefähige Parzellen durch beihilfefähige zu ersetzen. Dies stand im Gegensatz zu dem Ansatz, den die bescheinigende Stelle für das Haushaltsjahr 2013 anwendete, in dem solche überhöhte Zahlungen in die Quantifizierung der Gesamtfehlerquote einbezogen wurden. Dieser geänderte Ansatz war der Hauptgrund für den Rückgang der von der bescheinigenden Stelle gemeldeten Fehlerquote von 10,2 % für 2013 auf 0,2 % für 2014.

7.49. Angesichts dieser Mängel ist die von der griechischen bescheinigenden Stelle für das Haushaltsjahr 2014 gemeldete Fehlerquote deutlich unterbewertet.

7.50. Insgesamt gelangten wir in Bezug auf die sechs Mitgliedstaaten, die sich für die freiwillige Anwendung des Verfahrens entschieden, zu der Feststellung, dass — außer in Luxemburg — die Mängel bei seiner Umsetzung zur Meldung unzuverlässiger Fehlerquoten führten.

Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums

7.51. Die Behörden der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, folgende Systeme und Verfahren einzurichten und umzusetzen:

- a) angemessene Verwaltungs- und Kontrollverfahren, mit denen die Korrektheit der von den Antragstellern eingereichten Erklärungen und die Einhaltung der Beihilfevoraussetzungen sichergestellt werden;
- b) Vor-Ort-Kontrollen, die sich je nach Beihilferegelung auf mindestens 5 % aller Begünstigten oder der betreffenden Ausgaben zu erstrecken haben⁽⁴⁶⁾.

7.52. Unsere Untersuchung der Systeme in diesem Bereich stützte sich teilweise auf die von der Kommission (GD AGRI) durchgeführten Prüfungen (siehe auch Ziffer 7.62). Wir unterzogen eine Stichprobe von 12 Konformitätsprüfungen, die die Kommission im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt hatte, einer Aktenprüfung und statteten fünf der betroffenen Zahlstellen⁽⁴⁷⁾ einen Besuch ab. Die Kommission meldete erhebliche Mängel bei neun der 12 betreffenden mitgliedstaatlichen Systeme. Wir gelangten zu dem Ergebnis, dass die Qualität der von der Kommission geleisteten Arbeit zufriedenstellend war.

⁽⁴⁶⁾ Artikel 12 und 25 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission vom 27. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ABl. L 25 vom 28.1.2011, S. 8).

⁽⁴⁷⁾ Irland, Italien (Kampanien), Portugal, Rumänien und Schweden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.48. Der Kommission ist bekannt, dass einige bescheinigende Stellen, darunter Griechenland, die Stichproben-Leitlinien nicht einhalten. Aus diesem Grund hat die Kommission die gemeldeten Fehlerquoten nicht akzeptiert, sondern nutzte die Ergebnisse ihrer eigenen Prüfungen, um die Fehlerquote für den jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zu berechnen.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 7.44.

7.49. In ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 nutzte die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung die Ergebnisse ihrer eigenen Prüfungen, um eine angepasste Fehlerquote von 4,5 % zu berechnen.

7.50. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 7.44.

7.51. Dieselben Grundsätze gelten seit 2007 für den EGFL. Seit 2014 gilt eine gemeinsame horizontale Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1306/2013) für EGFL und ELER.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.53. Hinsichtlich der fünf besuchten Zahlstellen stellten wir fest, dass die Systemmängel den in den vorangegangenen Jahren ermittelten und in unseren Berichten dargelegten Mängeln sehr ähnlich waren⁽⁴⁸⁾. Wir deckten Unzulänglichkeiten bei den Verwaltungskontrollen bezüglich der Beihilfenvoraussetzungen auf, die sich insbesondere auf die Umweltbedingungen und die maximal zulässige Größe von Unternehmen bezogen. Wie in früheren Jahren stellten wir zudem anhaltende Mängel bei der Kontrolle der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest. Systemmängel sind eine wichtige Ursache für die bei der Prüfung von Vorgängen aufgedeckten Fehler (siehe Ziffer 7.27).

ANTWORTEN DER KOMMISSION**7.53. Gemeinsame Antworten auf Ziffer 7.53 und Ziffer 7.54:**

Die Kommission kennt die Schwachstellen im Kontrollsysteem der Mitgliedstaaten für den ELER und betont, dass die Mitgliedstaaten maßgeblich für die Umsetzung der Politik und der Kontrollsysteme verantwortlich sind. Nach dem jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung waren 35 % der Zahlstellen Gegenstand eines Vorbehalts für ELER-Ausgaben mit der Aufforderung, die notwendigen Abhilfemaßnahmen zu ergreifen (abgesehen von früheren, immer noch im Stadium der Umsetzung befindlichen Aktionsplänen). Wie in Ziffer 7.52 erwähnt, stützt sich ein Teil der vom Hof vorgenommenen Bewertung der Systeme der Mitgliedstaaten auf die Feststellungen der von den Kommissionsdienststellen durchgeführten Konformitätsprüfungen.

Die Kommission stimmt mit den Feststellungen des Hofes im Sonderbericht 23/2014 überein, demzufolge der Umfang der Verwaltungskontrollen von den Mitgliedstaaten erweitert werden sollte.

Der Kommission sind die Mängel im Zusammenhang mit der Beihilfefähigkeit bekannt, einschließlich des Vergabeverfahrens und der maximalen Unternehmensgröße. Diese Aspekte stehen im Zentrum der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen in Bezug auf Investitionsmaßnahmen. Außerdem wurden und werden diese Probleme weiterhin in den gemeinsam mit den Mitgliedstaaten entwickelten Aktionsplänen zur Senkung der Fehlerquoten angegangen.

7.54. Bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe untersuchten wir eine Stichprobe von 32 Projekten, die in den fünf besuchten Mitgliedstaaten den Verfahren für die öffentliche Auftragsvergabe unterlagen. Davon waren 15 (47 %) mit Fehlern behaftet. Insbesondere unsere Überprüfung der Verfahren zur Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots ergab erhebliche Unzulänglichkeiten. Wir überprüften auch eine Stichprobe von acht Fällen, bei denen die Mitgliedstaaten keine Vergabeverfahren angewendet hatten. In zwei dieser Fälle hätte ein Vergabeverfahren stattfinden müssen. Daher waren die der EU gemeldeten Ausgaben nicht beihilfefähig.

Aktionspläne

7.55. In dem Bemühen um eine Senkung der Fehlerquote bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums forderte die Kommission alle Mitgliedstaaten im Jahr 2012 nachdrücklich dazu auf, Aktionspläne auszuarbeiten, um die Fehlerursachen zu ermitteln und gezielte Korrekturmaßnahmen zur Verringerung des Risikos eines Auftretens von Fehlern zu ergreifen. Wir überprüften hinsichtlich häufig festgestellter Fehler, ob die Aktionspläne der betreffenden Mitgliedstaaten die grundlegenden Ursachen dieser Fehler abdeckten.

⁽⁴⁸⁾ Siehe Ziffer 4.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013, Ziffern 4.21-4.25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Ziffern 4.22-4.32 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.56. Die Überprüfung bezog sich auf 24 der während unserer Prüfung von Vorgängen in 14 Mitgliedstaaten aufgedeckten erheblicheren quantifizierbaren Fehler⁽⁴⁹⁾. Von diesen konnten neun Fehler (37,5 %) mit einer spezifischen Aktion im Aktionsplan eines Mitgliedstaats in Verbindung gebracht werden, 15 (62,5 %) dagegen nicht. Bei einer ähnlichen Analyse bezüglich der bei unserer Prüfung der mitgliedstaatlichen Systeme aufgedeckten Mängel fanden wir diese Prozentsätze bestätigt. Die meisten Fehlerarten und Systemmängel wurden folglich mit den von uns überprüften Aktionsplänen nicht angegangen (siehe Kasten 7.9).

Kasten 7.9 — Beispiele, die zeigen, dass die Aktionspläne der Mitgliedstaaten noch nicht in vollem Umfang greifen

Der irische Aktionsplan umfasst 20 Aktionen, von denen zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine umgesetzt worden war. Zudem betreffen alle 20 Aktionen flächenbezogene Maßnahmen, obwohl das Risiko bei Investitionsmaßnahmen höher ist. Wir stellten sechs Systemmängel fest, von denen fünf zu nicht beihilfefähigen Ausgaben führten. Alle Feststellungen bezogen sich auf Investitionsmaßnahmen und waren daher durch den Aktionsplan nicht angegangen worden.

Der rumänische Aktionsplan zur Behebung der grundlegenden Ursachen von Fehlern im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums zeigt, dass die rumänischen Behörden gezielte Aktionen durchführten, um das Risiko künstlich geschaffener Bedingungen bei den Maßnahmen „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ und „Unternehmensgründung und -entwicklung“ zu beseitigen.

Wir stellten fest, dass die von den rumänischen Behörden durchgeführten Aktionen sich potenziell dafür eignen, das Problem bei neu genehmigten Projekten zu beheben, dass bei den Zahlungen für in der Vergangenheit genehmigte Projekte aber weiterhin erhebliche Unregelmäßigkeiten auftreten werden. Wir stießen bei sieben von 20 Projekten, die für die beiden vorstehend genannten Maßnahmen nach dem Zufallsprinzip ausgewählt wurden, auf eindeutige Hinweise darauf, dass Bedingungen künstlich geschaffen wurden, um entgegen den Zielen der Maßnahme Beihilfen zu erhalten. Zu den typischen Fällen gehörte die Aufspaltung einer Investition in zwei oder mehr gleichzeitig durchgeführte Unterprojekte, um bestimmte Förder- und Auswahlkriterien zu umgehen und Beihilfen zu erhalten, die die zulässigen Obergrenzen überschritten. Die Kommission berichtete über ähnliche Mängel und leitete ein Konformitätsabschlussverfahren ein.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.56. Die genaue Überwachung durch die Kommission zeigt, dass in einigen Mitgliedstaaten Mängel, die während ihrer Prüfungen und der Prüfungen des Hofes ermittelt wurden, nicht hinreichend angegangen wurden. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Aktionspläne entsprechend zu verbessern.

Kasten 7.9 — Beispiele, die zeigen, dass die Aktionspläne der Mitgliedstaaten als Instrumente noch nicht in vollem Umfang greifen

Maßnahmen werden aufgenommen, sobald Mängel von den nationalen Behörden, der Kommission oder dem Europäischen Rechnungshof aufgedeckt und identifiziert wurden. Die Kommission überwacht den Aktionsplan genau und stellt sicher, dass neue Feststellungen in den Aktionsplänen berücksichtigt werden.

Bei den von der Kommission in den Jahren 2013 und 2014 in Bezug auf Irland durchgeführten Prüfungen wurden Schwachstellen sowohl bei Verwaltungs- als auch bei Vor-Ort-Kontrollen aufgedeckt. Der Mitgliedstaat hat einen Aktionsplan aufgestellt und wenngleich dieser noch nicht vollständig umgesetzt wurde, wurden der Kommission bereits Fortschritte gemeldet. Die irischen Behörden wurden aufgerufen, mit der Umsetzung des Aktionsplans fortzufahren, um die im Rahmen der jüngsten Prüfung ermittelten Schwachstellen anzugehen und regelmäßige Berichte über den Fortschritt der Umsetzung zu übermitteln.

Da die Kommission im Fall von Irland im Jahr 2014 keine ELER-Ausgaben erstattet hat, wurde im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung die Einlegung eines Vorbehalts bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raums nicht für notwendig erachtet.

Was den rumänischen Aktionsplan angeht, so wurden von Rumänien zahlreiche Abhilfemaßnahmen ergriffen, die zwar zu einer Verbesserung der Situation geführt, aber noch nicht die nötige Wirkung gezeigt haben, um alle Schwachstellen anzugehen, die bei den Prüfungen der Kommission und des Hofes in den Verwaltungs- und Kontrollsystmen festgestellt wurden. Der Kommission ist bewusst, dass bei der Verwaltung der Investitionsmaßnahmen weiterhin Mängel bestehen, darunter Mängel bei der Bewertung künstlich geschaffener Voraussetzungen. Um die Situation zu verbessern, wurden die rumänischen Behörden aufgefordert, die Umsetzung ihres Aktionsplans zu intensivieren, was die Prüfung von Projekten vor der Zahlung miteinschließt, um jene auszuschließen, die von künstlich geschaffenen Voraussetzungen beeinflusst sind.

⁽⁴⁹⁾ Fehler über 5 % ohne Cross-Compliance-Fehler.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge beim Europäischen Fischereifonds (EFF)

7.57. In den Mitgliedstaaten wird von Prüfbehörden geprüft, ob die Verwaltung durch die für den EFF zuständigen Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden effizient ist und ob die von ihnen betriebenen Kontrollsysteme wirksam funktionieren. Wir bewerteten die Wirksamkeit dieser Kontrollen durch die Prüfbehörde in Italien. Zusätzlich wiederholten wir ausgewählte Prüfungen der Prüfbehörde zu aus dem EFF finanzierten Vorgängen.

7.58. Zwar stellten wir fest, dass die Methoden für die Prüfung von Vorgängen und Systemen wirksam waren, ermittelten jedoch Mängel bei der Verwaltung und Dokumentation von Prüfungsaufgaben und bei der Überprüfung der Förderbedingungen. Die Prüfbehörde führte ihre Prüfungstätigkeiten nicht wie geplant durch. Es fehlten förmliche Verfahren für die Überprüfung von Qualitätskontrollen, die Prüfungsdokumentation war unzulänglich, und die Stichprobenvorfahren entsprachen nicht den Kommissionsleitlinien. Diese Mängel waren zwar von der Kommission während ihrer früheren Prüfungen erkannt worden, von der Prüfbehörde zum Zeitpunkt unserer Prüfung jedoch immer noch nicht in vollem Umfang beseitigt worden. Zusätzlich führte die Prüfbehörde in einigen Fällen nicht die vorgeschriebenen Vor-Ort-Kontrollen durch und unterließ es ebenso, bei Finanzierung der endgültigen Einstellung der Fangtätigkeit von Fischereifahrzeugen angemessene Kontrollen der Förderbedingungen vorzunehmen.

*Systeme und Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD AGRI***Rechnungsabschlussverfahren der Kommission**

7.59. Der größte Teil der Agrarausgaben unterliegt der geteilten Verwaltung durch die Mitgliedstaaten und die Kommission. Zahlstellen in den Mitgliedstaaten zahlen den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe und anderen Begünstigten Beihilfen aus. Diese Kosten werden den Mitgliedstaaten monatlich (beim EGFL) oder vierteljährlich (beim ELER) von der Kommission erstattet. Damit sie ihrer Gesamtverantwortung für die Ausführung des Haushaltspolitik gerecht werden kann, wendet die Kommission zwei getrennte Verfahren an:

- ein *jährliches Rechnungsabschlussverfahren*, das sich auf die Jahresrechnungen und die internen Systeme der einzelnen zugelassenen Zahlstellen bezieht; die Grundlage für den sich daraus ergebenden Rechnungsabschlussbeschluss bilden Prüfungen durch unabhängige bescheinigende Stellen in den Mitgliedstaaten, die der Kommission Bericht erstatten;
- ein *auf mehrere Jahre bezogenes Konformitätsabschlussverfahren*, das für den betroffenen Mitgliedstaat zu Finanzkorrekturen führen kann, wenn mit den Ausgaben gegen EU-Vorschriften verstößen wurde; die Grundlage für die sich daraus ergebenden Konformitätsbeschlüsse bilden Prüfungen der Kommission.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.58. Die meisten dieser Probleme waren von der Kommission im Rahmen ihrer Prüfungen festgestellt worden und sind nunmehr Gegenstand von Folgemaßnahmen.

Hinsichtlich der endgültigen Einstellung der Tätigkeiten wird die Kommission die Prüfbehörde auffordern, angemessene Kontrollen durchzuführen, um die Erfüllung der nationalen Förderfähigkeitskriterien nachzuweisen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.60. Wir prüften das Rechnungsabschlussverfahren für 2014. Wie in den vorangegangenen Jahren stellten wir fest, dass die Kommission dieses Verfahren zufriedenstellend gehandhabt hatte.

7.61. Bei den Konformitätsprüfungen der Kommission wird bewertet, ob die Systeme der Mitgliedstaaten die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfezahlungen an die Begünstigten sicherstellen. Wenn Systemmängel aufgedeckt werden, so führt dies zu Finanzkorrekturen, die oft pauschal vorgenommen werden und die Ausgaben im Zusammenhang mit mehreren Haushaltsjahren betreffen. Pauschalberichtigungen, die sich in der Regel auf 2 % oder 5 % belaufen, werden unabhängig von der Anzahl der aufgedeckten Systemmängel angewendet und führen nur selten zu Wiedereinziehungen bei den Begünstigten (siehe auch Ziffern 1.36-1.37).

7.62. Wir überprüften die Einhaltung der Norm ISSAI 4100 (Internationale Norm für Oberste Rechnungskontrollbehörden) sowie der wichtigsten Verordnungsbestimmungen anhand einer Stichprobe von 26⁽⁵⁰⁾ von 120 Konformitätsprüfungen⁽⁵¹⁾. Die meisten Kernelemente waren vorhanden und standen mit den wichtigsten verordnungsrechtlichen Anforderungen in Einklang. Wir sind der Ansicht, dass es aufgrund der Qualität der von der Kommission durchgeführten Prüfungen zulässig war, die Ergebnisse bei unseren Bewertungen der Systeme der Mitgliedstaaten heranzuziehen (siehe Ziffern 7.38 und 7.52).

7.63. Im Jahr 2014 erließ die Kommission drei Konformitätsbeschlüsse (die 56 verschiedene Finanzkorrekturen abdeckten). Diese führten zu Berichtigungen in Höhe von 443,1 Millionen Euro (403,2 Millionen Euro für den EGFL und 39,9 Millionen Euro für den ELER). Ein weiterer Beschluss wurde im Januar 2015 erlassen und führte zu einer erheblichen Berichtigung in Höhe von 1 409 Millionen Euro (1 243 Millionen Euro für den EGFL und 166 Millionen Euro für den ELER), die in der Jahresrechnung 2014 unter antizipative Aktiva ausgewiesen wurde (siehe auch Ziffer 7.24 und Kasten 1.3).

7.61. Soweit möglich, wird die Höhe der Finanzkorrekturen auf der Basis der dem EU-Haushalt tatsächlich entstandenen Verluste berechnet. Falls dies nicht möglich ist, finden Pauschalsätze Anwendung, welche die Schwere der Mängel in den nationalen Kontrollsystmen widerspiegeln. Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Anwendung von Pauschalkorrekturen im Einklang mit den für die Konformitätstätigkeit geltenden Rechtsvorschriften steht. Artikel 52 „Konformitätsabschluss“ der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 bestimmt ausdrücklich, dass auf eine Extrapolation oder pauschale Korrekturen zurückgegriffen werden kann, wenn die auszuschließenden Beträge nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand ermittelt werden können.

Da Agrarausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung umgesetzt werden, sind die Mitgliedstaaten besser als die Kommission in der Lage, den tatsächlichen finanziellen Verlust oder das Risiko für den EU-Haushalt zu bewerten und zu belegen. Daher setzt eine genauere Berechnung des finanziellen Verlusts für den EU-Haushalt die aktive Zusammenarbeit des betroffenen Mitgliedstaates auf allen Ebenen des Konformitätsabschlussverfahrens voraus, da nur der Mitgliedstaat über alle Informationen verfügt, die für diese Berechnung benötigt werden. Insbesondere hat der Europäische Gerichtshof bestätigt, dass es nicht die Aufgabe der Kommission ist, die erforderlichen Kontrollen vorzunehmen, um genaue Zahlen hinsichtlich der entstandenen Verluste zu liefern, sondern dass der Mitgliedstaat nachweisen muss, dass die Schätzung der Kommission überhöht war.

7.62. Die Kommission begrüßt die Feststellung des Hofes, dass die Qualität der Prüfungen der Kommission die Nutzung der Ergebnisse im Rahmen seiner Bewertung der Systeme der Mitgliedstaaten ermöglicht.

⁽⁵⁰⁾ 14 für den EGFL und 12 für den ELER.

⁽⁵¹⁾ Anzahl der Prüfungen, über die im Jahr 2014 berichtet wurde.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.64. In den jüngsten Jahresberichten machten wir auf das anhaltende Problem aufmerksam, dass sich die Konformitätsverfahren zu lange hinziehen, was zu einem erheblichen Rückstand beim Abschluss noch offener Prüfungsvorgänge führt⁽⁵²⁾. Der Rückstand Ende 2014 war um 15 % geringer als Ende 2013. Trotz dieses positiven Trends verbleibt immer noch ein beträchtlicher Rückstand von 180 Prüfungen.

Jährlicher Tätigkeitsbericht (JTB) der GD AGRI

7.65. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 bewertet die GD AGRI die risikobehafteten Ausgaben in den wichtigsten Ausgabenbereichen. Ausgangspunkt für diese Bewertung sind die von den Mitgliedstaaten in ihren Kontrollstatistiken gemeldeten Fehlerquoten (für die einzelnen Zahlstellen). Anschließend passt die Kommission diese Fehlerquoten an, wobei sie sich hauptsächlich auf die Prüfungen stützt, die sie selbst oder der Hof in den letzten drei Jahren durchgeführt haben. Die sich daraus ergebenden angepassten Fehlerquoten werden danach zusammengefasst und verwendet, um die insgesamt risikobehafteten Ausgaben zu berechnen, d. h. die von der Kommission geschätzte Fehlerquote im EU-Haushalt. Abgesehen von den nachstehend beschriebenen Mängeln halten wir dies generell für einen angemessenen Ansatz, der eine ausreichende Grundlage für Vorbehalte auf der Ebene einzelner Zahlstellen bilden kann.

7.66. Bescheinigende Stellen müssen eine Bewertung der Qualität der von den Zahlstellen durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen und ihrer in den Kontrollstatistiken zum Ausdruck kommenden Ergebnisse vorlegen. Während die bescheinigenden Stellen im Jahr 2014 alle EGFL-InVeKoS-Statistiken und 88 % der ELER-Statistiken positiv bewerteten, legte die Kommission bei ihrer Schätzung der risikobehafteten Ausgaben in erster Linie ihre eigenen Anpassungen zugrunde. Dies ist ein Zeichen dafür, dass sich die Kommission nur in sehr geringem Maße auf die Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten stützt. Der Sonderbericht Nr. 18/2013 enthält hierzu eine ausführlichere Beschreibung⁽⁵³⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.64. Die Kommission hat spezifische Ressourcen bereitgestellt, um Rückstände abzubauen, und kümmert sich weiterhin um den Abschluss noch offener Prüfungsvorgänge, dem sie eine hohe Priorität beimisst. Für den ermittelten spezifischen Rückstand (offene Prüfungsvorgänge bis 2012) wurden eindeutige Zwischenziele festgelegt, die mittlerweile erreicht und übertroffen wurden, und die Kommission ist in der Lage, alle Prüfungsvorgänge innerhalb der vorgegebenen Frist planmäßig abzuschließen.

7.66. Die Kommission möchte klarstellen, dass die bescheinigenden Stellen bis zum Haushaltsjahr 2014 im Rahmen des jährlichen Bescheinigungsberichts verpflichtet waren, festzustellen, ob die Kontrollstatistiken von den Zahlstellen ordnungsgemäß zusammengestellt und mit der Datenbank mithilfe eines ausreichenden Prüfpfads abgeglichen wurden.

Darüber hinaus war die bescheinigende Stelle verpflichtet, auf der Basis der Ergebnisse einer gesonderten Stichprobe über das von ihr ermittelte Ausmaß der Abweichungen Bericht zu erstatten. In allen Fällen berichteten die bescheinigenden Stellen, dass die Kontrollstatistiken ordnungsgemäß zusammengestellt und mit den Daten der jeweiligen Zahlstelle abgeglichen wurden.

Allerdings reicht diese Zuverlässigkeitsgewähr nicht aus, um festzustellen, dass Kontrollstatistiken verwendet werden können, um eine zuverlässige Fehlerquote zu schätzen, da die Möglichkeit besteht, dass die von den Zahlstellen durchgeführten Kontrollen nicht wirksam genug sind.

Ab dem Haushaltsjahr 2015 (Antragsjahr 2014) sind die bescheinigenden Stellen verpflichtet, eine Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge vorzulegen, die eine erneute Überprüfung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen, die bereits von der Zahlstelle kontrolliert wurden, zur Folge hat. Dadurch soll unter anderem eine aussagekräftige Stellungnahme zur Qualität der Kontrollen und eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr in Bezug auf die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fehlerquoten ermöglicht werden.

⁽⁵²⁾ Die Kommission spricht von einem Rückstand, wenn eine Prüfung nicht innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen wird.

⁽⁵³⁾ Sonderbericht Nr. 18/2013 „Zuverlässigkeit der Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen der Agrarausgaben“ (www.europa.eu).

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.67. Die Kommission nahm Anpassungen vor, um für denjenigen Teil der Ausgaben, für den Ergebnisse aus ihren eigenen oder aus unseren Prüfungen verfügbar waren, die angepassten Fehlerquoten zu ermitteln. Allerdings legte die GD AGRI in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht nicht offen, welcher Teil der Ausgaben in Ermangelung derartiger Prüfungsresultate nicht angepasst wurde. In solchen Fällen stützt sich die Kommission auf die Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten, was möglicherweise zu einer zu niedrig angesetzten angepassten Fehlerquote führt.

7.68. Die durchschnittlichen Finanzkorrekturen in den letzten drei Jahren entsprechen beim EGFL 1,2 % der betreffenden Ausgaben; beim ELER beläuft sich dieser Anteil auf 1 %. Dies zeigt, dass die Kommission insgesamt Finanzkorrekturen angewendet hat, die sich für den EGFL auf etwas weniger als die Hälfte der angepassten Fehlerquote belaufen. Beim ELER dagegen wurde mit den Finanzkorrekturen etwa ein Fünftel der entsprechenden Fehlerquote abgedeckt. Einer der Hauptgründe für diesen deutlich niedrigeren Prozentsatz beim ELER ist die erhebliche Anzahl einzelner Systeme.

7.69. Diese erhebliche Anzahl an ELER-Systemen ergibt sich dadurch, dass die Politik in diesem Bereich über 46 Maßnahmen⁽⁵⁴⁾ und oft auch Teilmaßnahmen umsetzt, für die jeweils andere Bedingungen gelten. Diese Maßnahmen werden über Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten verfügen über nationale Programme, während andere (wie Deutschland, Spanien oder Italien) regionale Programme durchführen. Während des Zeitraums 2007-2013 wurde die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Wege von 94 nationalen oder regionalen Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum umgesetzt⁽⁵⁵⁾. Dadurch ergibt sich für diese Politik eine komplexe und fragmentierte Durchführungsstruktur mit zahlreichen Systemen, was wiederum den Abdeckungsgrad der Konformitätsprüfungen der Kommission in Bezug auf die ELER-Ausgaben beschränkt.

7.70. Die durch die Konformitätsprüfungen der Kommission abgedeckten Ausgaben stehen mit den Finanzkorrekturen in Zusammenhang. Für den Fall, dass die Kommission bei einzelnen Kontrollsystmen Systemmängel ermittelt, können die Finanzkorrekturen nur auf die geprüften Systeme hochgerechnet werden. Die GD AGRI berichtete in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2014, dass sich diese Prüfungen im Jahr 2014 auf 24 % der Ausgaben für marktbezogene EGFL-Maßnahmen, 35 % der EGFL-Direktbeihilfen und 19 % der ELER-Ausgaben bezogen. **Tabelle 7.2** sind die zur Bewertung des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2014 der GD AGRI verwendeten Kerndaten zu entnehmen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.67. Die Kommission untersucht die Situation für jede Zahlstelle nicht nur anhand ihrer eigenen Ergebnisse und der Prüfergebnisse des Hofes über den Zeitraum der letzten drei Jahre, sondern auch auf der Grundlage der Stellungnahmen für das betreffende Haushaltsjahr, die von der bescheinigenden Stelle für jede Zahlstelle übermittelt wurden. Somit sind in allen Fällen Prüfergebnisse verfügbar.

7.68. Die Korrekturkapazität der Kommission umfasst Finanzkorrekturen und von den Mitgliedstaaten vorgenommene Wiedereinziehungen von Begünstigten. Unter Berücksichtigung der in den EU-Haushalt zurückgeflossenen Wiedereinziehungen beläuft sich die Korrekturkapazität für den EGFL auf 1,5 % und für den ELER auf 1,8 % — siehe Tabelle „Fehlerquote und Korrekturkapazität“, Seite 18 im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

7.69. Angesichts der Begrenztheit der verfügbaren Mittel müsste eine Erweiterung der Abdeckung für die ländliche Entwicklung gegen die Notwendigkeit der Beibehaltung einer angemessenen Abdeckung für den EGFL abgewogen werden, der 79 % des GAP-Haushalts ausmacht.

Für die ländliche Entwicklung hat die Kommission festgestellt, dass es potenziell 576 verschiedene Prüfbereiche gibt (Zahlstelle/Kontrollsystmen-Paare). Es ist nicht möglich, mit vertretbaren Mitteln alle Prüfbereiche alle drei Jahre zu prüfen. 2014 konnte die Kommission vor Ort in den Mitgliedstaaten 48 Prüfungen in Bezug auf die ländliche Entwicklung durchführen. Wegen der Heterogenität der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums existiert sowohl für die Ausgabendeckung von Prüfungen als auch für den Umfang eventuell vorgenommener Finanzkorrekturen eine Beschränkung.

⁽⁵⁴⁾ Siehe Ziffer 7.6.

⁽⁵⁵⁾ Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 legten die Mitgliedstaaten 118 nationale oder regionale Programme vor.

Tabelle 7.2 — Überblick über die für die Bewertung des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2014 der GD AGRI relevanten Kerndaten

Hauptausgaben- bereich	Ausgaben 2014 (Millionen Euro)	Von den Mit- gliedstaaten lt. JTB 2014 ge- meldete durch- schnittliche Fehlerquote	Aggregierte an- gepasste Fehler- quote (GD AGRI) lt. JTB 2014	Korrekturkapazität — JTB 2014				Insgesamt
				Durchschnittliche Finanzkorrek- turen in den letzten drei Jahren lt. JTB 2014 (Millionen Euro)	Durchschnittliche Wiedereinzie- hungen in den letzten drei Jahren lt. JTB 2014 (Millionen Euro)	Insgesamt		
EGFL	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
ELER	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD AGRI.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.71. Nach der Definition der Kommission handelt es sich bei der Korrekturkapazität um ein Verfahren zur Berichtigung der aufgetretenen Fehler zum Schutz des EU-Haushalts. Beim ELER zeigen die Zahlen für 2014, dass die Korrekturkapazität nicht ausreicht, um die risikobehafteten Ausgaben bis zum Ende des Programmplanungszeitraums unter die Wesentlichkeitsschwelle abzusenken.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.71. Im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 erteilt der Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung eine Zuverlässigkeitsgewähr für die GAP als Ganzes und berücksichtigt dabei die gesamte Risikosumme für das betreffende Jahr sowie die Korrekturkapazität.

Für den ELER stellt der Generaldirektor fest, dass die ländliche Entwicklung weiterhin ein Bereich sei, der eine genaue Kontrolle und eine kontinuierliche Bewertung der Frage erfordere, ob es möglich sein wird, mit zumutbaren Anstrengungen eine Senkung der angepassten Fehlerquote auf unter 2 % zu erreichen.

Systeme und Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD ENV

7.72. Wir untersuchten die internen Kontrollsysteme der GD Umwelt, wobei wir den Schwerpunkt auf die Verwaltung verspäteter Zahlungen, die Aussetzung von Zahlungen und die Wiedereinziehungsverfahren legten. Mängel ermittelten wir hauptsächlich bei der Verwaltung verspäteter Zahlungen. Ähnlich wie in den Vorjahren wurden im Jahr 2014 11 % der Zahlungen nach der verordnungsrechtlichen Frist geleistet.

7.73. Wir untersuchten den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Umwelt, wobei wir den Schwerpunkt darauf legten, ob die bereitgestellten Informationen mit unseren eigenen Feststellungen in Einklang standen und ob die von der Kommission zur Berechnung der durchschnittlichen Fehlerquote verwendeten Schätzungen angemessen waren. Die uns vorliegenden Prüfungsfeststellungen stellten die im Jährlichen Tätigkeitsbericht enthaltenen Informationen nicht infrage, und die Schätzungen der Kommission waren angemessen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Schlussfolgerung und Empfehlungen**Schlussfolgerung für 2014**

7.74. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben für die MFR-Rubrik „Natürliche Ressourcen“ und für beide einer spezifischen Beurteilung unterliegende Bereiche (siehe Ziffern 7.18 und 7.25) in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

7.75. Für diese MFR-Rubrik führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 3,6 % beläuft (siehe **Anhang 7.1**).

Empfehlungen

7.76. **Anhang 7.2** zeigt das Ergebnis unserer Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung unserer in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012 legten wir 21 Empfehlungen vor. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben fünf Empfehlungen vollständig, vier weitgehend und 12 teilweise umgesetzt.

7.77. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2014 empfehlen wir für den EGFL Folgendes:

— **Empfehlung 1:** Die Mitgliedstaaten sollten sich weiter darum bemühen, in ihre Datenbanken des LPIS zuverlässige und aktuelle Informationen über die Größe und Bei-hilfesfähigkeit der landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere der Dauergrünlandflächen, aufzunehmen, und sollten alle im Rahmen der Verwaltungskontrollen verfügbaren Informationen (einschließlich aktueller Orthobilder) systematisch analysieren und verwenden, um Zahlungen für nicht beihilfesfähige Flächen zu vermeiden.

7.75. Die Kommission nimmt die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zur Kenntnis, die niedriger liegt als im vergangenen Jahr. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass diese Senkung das Ergebnis aller Abhilfemaßnahmen ist, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten ergriffen wurden, um die Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu verbessern.

Ohne Cross-Compliance, auf die 0,6 Prozentpunkte entfallen, beläuft sich die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 3,0 %.

7.76. Die Kommission nimmt die jüngste Bewertung des Hofes in Bezug auf den Fortschritt bei der Übermittlung von Empfehlungen, die in früheren Jahresberichten erteilt wurden, zur Kenntnis.

Die Kommission wird die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortsetzen, um die Art und Weise, wie sie die Empfehlungen des Hofes weiterverfolgen, weiter zu verbessern.

7.77. Einige der Empfehlungen des Hofes sind von ihrer Art und ihrem Wortlaut her unbefristet. Die Kommission ist der Ansicht, dass sie viele Jahre lang ähnlichen Empfehlungen Folge geleistet hat und ihr Möglichstes getan hat, um die erforderlichen Verbesserungen zu realisieren.

Die Kommission unterstützt diese Empfehlung.

Um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der flächenbezogenen Direktzahlungen zu unterstützen und ihnen entsprechende Handlungshilfen zu geben, wurde innerhalb der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung extra ein neues Referat eingerichtet.

Ferner werden Schwachstellen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten erforderlichenfalls durch zielgerichtete und umfassende Aktionspläne angegangen. Wenn die Kommission derartige Probleme im Verlauf ihrer Prüfungen aufdeckt, fordert sie den jeweiligen Mitgliedstaat auf, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Wenn das Problem besonders akut ist, muss der Mitgliedstaat einen Abhilfeplan umsetzen, der von den Dienststellen mit großer Sorgfalt weiterverfolgt wird. Bisher haben sich derartige Pläne als sehr wirksam erwiesen.

Wird die Umsetzung des Aktionsplans als nicht wirksam eingestuft, können Zahlungen gekürzt oder ausgesetzt werden, um den EU-Haushalt zu schützen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums empfehlen wir Folgendes:

- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten durch angemessene Maßnahmen dazu verpflichten, in ihre Aktionspläne Abhilfemaßnahmen aufzunehmen, mit denen die häufig ermittelten Fehlerursachen beseitigt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Die Kommission arbeitet zusammen mit den Mitgliedstaaten intensiv darauf hin, die Ursachen der Fehler bei der Umsetzung der Politik zu ermitteln und zu beseitigen. Diese Arbeit wird fortgesetzt, um ermittelte Mängel, einschließlich der vom Rechnungshof festgestellten, weiter anzugehen.

Im Rahmen der Weiterverfolgung der Aktionspläne zu den Fehlerquoten im Jahr 2014 wurden alle Mitgliedstaaten bereits aufgefordert, die Aktionspläne und Abhilfemaßnahmen mit verschiedenen von der Kommission oder vom Rechnungshof übermittelten Prüfergebnissen zu verknüpfen.

Die Kommission wird diesen Aspekt insbesondere in allen jährlichen Überprüfungssitzungen und in den Begleitausschüssen mit den Verwaltungsbehörden besprechen und auf der Vollständigkeit und Wirksamkeit der Aktionspläne bestehen.

Ein neues IT-Überwachungsinstrument wurde eingerichtet, um die Umsetzung der notwendigen Abhilfemaßnahmen nachzuverfolgen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission erweitert ihre Prüfungsabdeckung für die ländliche Entwicklung. Dies bedeutet auch, zu überprüfen, ob Schwachstellen, die in einer Region oder einer Maßnahme festgestellt wurden, auch in anderen Regionen oder Maßnahmen vorhanden sind.

Außerdem verstärkt die Kommission den Einsatz externer Prüfer bei spezifischen Themen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Sowohl für den EGFL als auch für die Entwicklung des ländlichen Raums empfehlen wir der Kommission Folgendes:

- **Empfehlung 4:** Sie sollte dafür sorgen, dass das neue Verfahren zur Erlangung von Sicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge, das ab dem Haushaltsjahr 2015 verbindlich zum Einsatz kommt, von den bescheinigenden Stellen korrekt angewendet wird und zuverlässige Informationen über die Fehlerquote liefert, auf die sich die Kommission stützen kann.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

2013 und 2014 wurden ausführliche Leitlinien zur neuen Rolle der bescheinigenden Stellen entwickelt und erörtert.

Ihre Umsetzung wird von der Kommission genau überwacht. In diesem Zusammenhang werden mit den Zahlstellen und den bescheinigenden Stellen zweimal jährlich stattfindende Expertengruppensitzungen abgehalten, auf denen praktische Fragen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Arbeit erörtert werden.

Es finden regelmäßige Prüfbesuche in den Mitgliedstaaten statt, um die Arbeitsmethoden der bescheinigenden Stellen im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu überprüfen.

Ferner werden Vertreter der bescheinigenden Stellen eingeladen, zu Schulungszwecken an regelmäßig stattfinden Konformitätsprüfungen teilzunehmen.

Während die Kommission dieser Empfehlung zustimmt, weist sie darauf hin, dass es eine Einarbeitungszeit für die bescheinigenden Stellen geben wird und dass sie ab 2015 in den jährlichen Tätigkeitsberichten über die erreichten Fortschritte berichten wird.

7.78. Zudem empfehlen wir der Kommission für den Bereich Fischerei Folgendes:

- **Empfehlung 5:** Sie sollte sicherstellen, dass die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gründlicher vorgehen, indem sie vor allem die erforderlichen Vor-Ort-Kontrollen durchführen, Qualitätskontrollverfahren anwenden und die Prüfungsdokumentation verbessern.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und berücksichtigt, dass sie mittels ihrer laufenden Prüfungen und gegebenenfalls durch die Bereitstellung von Handlungshilfen umgesetzt wird, und unternimmt die notwendigen Schritte im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, um die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, ihre Aufgaben wirksam wahrzunehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

TEIL 2: LEISTUNGSASPEKTE IM BEREICH ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS***Beurteilung der Leistung von Projekten***

7.79. In unserem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 stellten wir fest, dass bei der Auswahl der Projekte, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung den Mitgliedstaaten obliegt, die Notwendigkeit der Verwendung der verfügbaren EU-Mittel an erster Stelle stand. An zweiter Stelle kam die erforderliche Einhaltung der Vorschriften, und erst an dritter Stelle — und nur bis zu einem gewissen Grad — stand die erwartete Leistung⁽⁵⁶⁾. Dieses Jahr überprüften wir im Rahmen eines Pilotversuchs zusätzlich zur Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge auch einige Leistungsaspekte.

7.80. Für diesen Pilotversuch wählten wir nur diejenigen Projekte aus, bei denen die Leistungsaspekte nach vernünftigem Ermessen untersucht werden konnten. Daher konzentrierten wir uns ausgehend von insgesamt 162 die Entwicklung des ländlichen Raums betreffenden Vorgängen auf 71 Projekte, die Investitionen in materielle Vermögenswerte umfassten. 42 dieser 71 Projekte waren zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs abgeschlossen. Zusätzlich zur Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit dieser Vorgänge bewerteten wir auch deren Sparsamkeit und Wirksamkeit, indem wir jedes Projekt unter Leistungskriterien prüften.

7.81. Bei den abgeschlossenen untersuchten Projekten prüften wir, ob die Investition wie geplant durchgeführt worden war⁽⁵⁷⁾. Dieses Kriterium wurde bei den meisten Projekten (93 %) erfüllt. Allerdings stellten wir bei den Projekten insgesamt hauptsächlich die folgenden leistungsbezogenen Probleme fest:

- Unzulänglichkeiten bei der Ausrichtung der Maßnahmen und der Auswahl der Projekte;
- unzureichende Nachweise für die Angemessenheit der Kosten.

⁽⁵⁶⁾ Ziffer 10.10 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁵⁷⁾ Das Leistungskriterium „Die Vor-Ort-Kontrolle hat den Nachweis erbracht, dass der Projektoutput wie geplant geliefert wurde“ wurde als erfüllt betrachtet, wenn der Output des Projekts wie geplant erreicht wurde. Das Kriterium wurde als nicht erfüllt betrachtet, wenn das Projekt nicht oder nur teilweise abgeschlossen wurde, ohne dass hierfür akzeptable Begründungen vorlagen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Unzulänglichkeiten bei der Ausrichtung der Maßnahmen und der Auswahl der Projekte

7.82. Wir untersuchten, ob die Beihilfe auf klar definierte Ziele ausgerichtet war, die den festgestellten strukturellen und räumlichen Erfordernissen und strukturellen Nachteilen Rechnung trugen⁽⁵⁸⁾. Dieses Kriterium war bei 21 % der geprüften Investitionsprojekte nicht erfüllt. Außerdem untersuchten wir, ob die Projektauswahl auf einem transparenten Verfahren beruhte, in dem relative Vorzüge anhand einschlägiger Auswahlkriterien bewertet wurden⁽⁵⁹⁾. Dieses Kriterium war bei 51 % der geprüften Investitionsprojekte nicht erfüllt.

7.83. Wir stellten fest, dass die Ausrichtung der Maßnahmen und die Auswahlverfahren unzulänglich waren. In den meisten Fällen mussten die Zahlstellen kein strenges Ausrichtungs- und Auswahlverfahren anwenden, denn für die ihnen vorgelegten Projekte standen genügend Mittel zur Verfügung. Diese Zahlstellen hatten keinen Anreiz, das verfügbare Budget durch die Anwendung von Leistungskriterien nicht vollständig auszuschöpfen. Nur in einem Fall wurde ein empfehlenswertes Verfahren festgestellt. Beispiele sind Kasten 7.10 zu entnehmen. Über die unzureichende Ausrichtung der Investitionen zur Entwicklung des ländlichen Raums informierten wir in mehreren unserer jüngsten Sonderberichte⁽⁶⁰⁾.

7.82. Dieser Aspekt wurde im Leitsfaden zu den Auswahlkriterien für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 behandelt, wobei das Vorhandensein einer Rangliste von Projekten und eines Mindestschwellenwerts sicherzustellen sind. Zur Veranschaulichung wurden zudem einige nicht empfehlenswerte Praktiken aufgenommen, manche davon wurden den Berichten des Hofes entnommen.

⁽⁵⁸⁾ Dieses Kriterium wurde als erfüllt betrachtet, wenn die Ziele klar definiert waren und der Anwendungsbereich der Beihilfe entsprechend dem im EPLR ermittelten tatsächlichen Bedarf anhand von Beihilfevoraussetzungen und Auswahlkriterien für die Maßnahme auf bestimmte Begünstigte oder geografische Gebiete begrenzt wurde.

⁽⁵⁹⁾ Dieses Kriterium wurde als erfüllt betrachtet, wenn ein wettbewerbliches und ordnungsgemäß dokumentiertes Auswahlverfahren durchgeführt wurde und wenn die Auswahlkriterien auf relativen Vorzügen basierten und mit angemessener Gewichtung mit den Zielen der Maßnahmen verknüpft waren.

⁽⁶⁰⁾ Siehe beispielsweise Sonderbericht Nr. 8/2012 „Ausrichtung der Beihilfen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf bestimmte Ziele“, Sonderbericht Nr. 1/2013 „Haben sich die EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen?“ und Sonderbericht Nr. 6/2013 „Haben die Mitgliedstaaten und die Kommission die Mittel für die Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft effizient eingesetzt?“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 7.10 — Beispiele für empfehlenswerte und nicht empfehlenswerte Verfahren für die Ausrichtung und Auswahl

In den Niederlanden wurde für die Teilmaßnahme „Wissensaustausch“ eine Aufforderung zur Einreichung von Projektvorschlägen mit einem Budget von 3,6 Millionen Euro veröffentlicht. Die 40 förderfähigen Anträge wurden von vier unabhängigen Sachverständigen bewertet, die jedem der Projekte für eine Reihe von Auswahlkriterien Punkte zuwiesen. Zur Erstellung einer Projekt-Rangfolge wurde anschließend eine gewichtete Punktzahl verwendet. Nur die 13 Projekte mit den höchsten Punktzahlen, für die insgesamt 2,9 Millionen Euro veranschlagt waren, wurden genehmigt, da das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei den anderen Projekten als unzureichend betrachtet wurde. Nach unserer Ansicht ist dies ein empfehlenswertes Verfahren, da den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung Vorrang vor der Verwendung der Mittel gegeben wurde. Dies zeigte sich daran, dass die noch übrigen Mittel nicht eingesetzt wurden, um förderfähige, aber weniger wirksame Projekte zu finanzieren.

In Bulgarien waren die Beihilfen für die Maßnahme „Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen“ nicht zielgerichtet, da alle Unternehmen mit weniger als 750 Mitarbeitern oder einem Jahresumsatz von weniger als 200 Millionen Euro für eine Förderung in Frage kamen. Zudem waren zwar Auswahlkriterien definiert worden, doch wurden diese nicht zur Ausrichtung der Beihilfen angewendet, weil die verfügbaren Mittel ausreichten, um alle förderfähigen Projekte zu finanzieren.

Wir stellten in 20 weiteren Fällen fest, dass Auswahlkriterien de facto nicht angewendet wurden, weil genügend Mittel zur Verfügung standen, um alle förderfähigen Projekte zu finanzieren. In allen Fällen wurden die Ausgaben im Jahr 2014 zulasten der für den Zeitraum 2007-2013 bereitgestellten Mittel getätigt. Eine solche Situation kann eintreten, wenn die Budgets größer sind als der tatsächliche Bedarf.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 7.10 — Beispiele für empfehlenswerte und nicht empfehlenswerte Verfahren für die Ausrichtung und Auswahl

Projekte, die von den Verwaltungsbehörden ausgewählt werden, müssen zur Verwirklichung der politischen Ziele beitragen. In den Programmen für ländliche Entwicklung werden die Beihilfesfähigkeit der Maßnahmen innerhalb des geltenden Rechtsrahmens (erste Ausrichtung) und die Grundsätze für die Auswahlkriterien festgelegt (zweite Ausrichtung); anschließend werden sie im Monitoringausschuss (dritte Ausrichtung) konkretisiert und, falls der Forderung der Kommission entsprochen wird, wird eine Rangfolge der Projekte festgelegt, wobei jene unberücksichtigt bleiben, die den Schwellenwert nicht erreichen. Somit umfasst der bestehende Rechtsrahmen bereits alle notwendigen Elemente, um eine angemessene Ausrichtung der EU-Fonds zu gewährleisten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.84. Wir prüften außerdem das Leistungskriterium, ob die Schaffung von Arbeitsplätzen bei der Ausrichtung und Auswahl eine zentrale Rolle spielte⁽⁶¹⁾. Um die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 zu messen, wurden fünf Kernziele für die gesamte EU vereinbart, von denen das erste lautet, dass bis zum Jahr 2020 75 % der 20- bis 64-Jährigen in Arbeit stehen sollen. Im Einklang mit diesem Ziel informiert die Kommission auf ihrer Website⁽⁶²⁾ darüber, dass eines der drei langfristigen strategischen Ziele für die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2014-2020 in der ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften, einschließlich der Schaffung und der Erhaltung von Arbeitsplätzen, besteht. Die Beihilfen für die Entwicklung des ländlichen Raums würden schwerpunktmäßig auf die Beseitigung eines der drei Hauptprobleme in der EU ausgerichtet, wenn die Schaffung von Arbeitsplätzen eine Bedingung für die Erlangung dieser Beihilfen wäre und/oder wenn die Projekte in den Einstufungs- und Auswahlverfahren in Abhängigkeit von der Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze priorisiert würden.

7.85. Wir sind der Ansicht, dass es bei 34 Projekten möglich gewesen wäre, die Schaffung von Arbeitsplätzen als Beihilfevoraussetzung und/oder Auswahlkriterium aufzunehmen. Polen beispielsweise wies der Maßnahme „Erhöhung der Wertschöpfung bei grundlegenden land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen“ 932 Millionen Euro zu. Die Begünstigten können ELER-Beihilfen in Höhe von bis zu 12,8 Millionen Euro erhalten, ohne dass berücksichtigt wird, ob Arbeitsplätze geschaffen wurden.

7.86. Bei 24 der 34 Investitionsprojekte (70 %) war die Anzahl der zu schaffenden Arbeitsplätze jedoch weder eine Beihilfevoraussetzung noch ein Auswahlkriterium. Es wurde kein Fall ermittelt, in dem Arbeitsplätze für junge Menschen geschaffen werden sollten.

7.84. Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist nicht der einzige relevante Leistungsindikator, der zu berücksichtigen ist. Genauso wichtig ist die Notwendigkeit der Erhaltung von Arbeitsplätzen, um dem Bevölkerungsschwund entgegenzuwirken. Daher ist Leistung nicht nur in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, sondern auch in Bezug auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen zu bewerten. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die mit Innovation und Technologie verknüpfte Produktivitätszunahme negative Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen haben kann, insbesondere im Agrarsektor. Da die Beschäftigungsquoten in den Primärsektoren in den letzten Jahrzehnten gesunken sind, kann die Leistung der damit verknüpften Politik nicht angemessen gemessen werden, wenn nur auf die Nettoauswirkungen Bezug genommen wird.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 7.86.

7.85. Der Indikator „Schaffung von Arbeitsplätzen“ sollte neu definiert werden, so dass er die Erhaltung von Arbeitsplätzen mit einschließt, und der Anwendungsbereich sollte auf Maßnahmen beschränkt werden, bei denen die Leistung zu diesen Bedingungen bewertet werden kann.

Sachinvestitionen (ex-Achse 1) fördern die Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und die Wettbewerbsfähigkeit (Priorität 2 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013). Die Schaffung von Arbeitsplätzen wird größtenteils unter Priorität 6 abgedeckt: Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten. Deshalb ist es nicht angemessen, die Leistung der Projekte negativ zu bewerten, weil dieses Kriterium bei der Auswahl nicht berücksichtigt wurde. Dieses Kriterium sollte nur für Projekte bewertet werden, bei denen die Verwaltungsbehörde seine Nutzung für die Auswahl der Maßnahmen beschlossen hat.

Andernfalls entstünde eine Diskrepanz zwischen den strategischen Prioritäten in der ländlichen Entwicklung, wie sie in den Rechtstexten festgelegt sind, und der vom Hof durchgeführten Bewertung der Leistung der Projekte.

7.86. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die festgestellte mangelnde Gewichtung der Schaffung von Arbeitsplätzen auf bestimmte Maßnahmen und innerhalb der Maßnahmen nur auf spezifische Arten von Projekten beschränkt ist, da dies nicht für alle Investitionsmaßnahmen bzw. Arten von Projekten relevant ist.

⁽⁶¹⁾ Dieses Kriterium wurde als erfüllt betrachtet, wenn die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze eine Beihilfevoraussetzung oder ein Auswahlkriterium für das Projekt war. Wenn ein besonderer Schwerpunkt auf der Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen lag, so wurde dies als empfehlenswertes Verfahren betrachtet.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.87. Nur bei vier Projekten war die Entscheidung über die Bewilligung der Beihilfe an die Bedingung geknüpft, dass ein oder mehrere Arbeitsplätze geschaffen wurden. Dies war zum Beispiel in Polen bei der Maßnahme „Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen“ der Fall, bei der der Begünstigte verpflichtet war, zwei Arbeitsplätze zu schaffen und mindestens zwei Jahre lang zu erhalten. Außerdem war die Schaffung von Arbeitsplätzen nur in 10 Fällen ein Auswahlkriterium. Wie in Kasten 10 dargelegt, waren solche Verfahren jedoch im Allgemeinen nicht wirksam. Zudem war die für die Schaffung eines Arbeitsplatzes vergebene Punktzahl zumeist zu gering, um bei der Auswahl der Projekte eine entscheidende Rolle zu spielen.

Unzureichende Nachweise für die Angemessenheit der Kosten

7.88. Bei 49 der 71 Investitionsprojekte (69 %) fanden wir ausreichende Nachweise für die Angemessenheit der Kosten⁽⁶³⁾. Bei 22 Investitionsprojekten (31 %) war dies jedoch nicht der Fall. Kasten 7.11 enthält zwei Beispiele für Investitionsprojekte, bei denen keine Nachweise für die Angemessenheit der Kosten vorlagen. In einem kürzlich von uns veröffentlichten Sonderbericht wird dieses Thema ausführlich untersucht⁽⁶⁴⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.87. Die Erbringung eines Nachweises für die Schaffung von Arbeitsplätzen in Kleinstunternehmen zu einer Voraussetzung für die Unterstützung durch den ELER zu machen, könnte im Hinblick auf die Fehlerquote ein Risiko darstellen. Damit würden den Begünstigten zusätzliche Belastungen auferlegt, die in einigen Fällen aufgrund äußerer Umstände nicht mehr in der Lage wären, diese Arbeitsplätze zu schaffen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Unterstützung für Kleinstunternehmen in vielen Fällen zur Erreichung einer Vielzahl an Zielen beiträgt, wie Diversifizierung, lokale Entwicklung, Innovation, Wirtschaftsleistung und Wertschöpfung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

7.88. Die Kommission hat die vom Hof erstellte Checkliste zur Bewertung der Angemessenheit der Kosten in den Leitfaden zu Kontrollen und Sanktionen für den Zeitraum 2014-2020 und in den Anhang zum Sonderbericht 22/2014 aufgenommen. Am 17. März 2015 wurde in Brüssel im Rahmen des ELER eine spezifische Schulung für Zahlstellen und Verwaltungsbehörden zum Thema Angemessenheit der Kosten und Vergabe öffentlicher Aufträge veranstaltet. Vertreter des Hofes waren bei dieser Veranstaltung ebenfalls anwesend.

⁽⁶³⁾ Das Leistungskriterium „Es liegen Nachweise für die Angemessenheit der Kosten vor“ wurde als erfüllt betrachtet, wenn ein wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren durchgeführt wurde, bei dem die Auswahl auf der Grundlage des niedrigsten Preises oder des besten Kosten-Nutzen-Verhältnisses erfolgte, oder wenn zuverlässige Referenzkosten verwendet wurden.

⁽⁶⁴⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 22/2014 „Sparsam wirtschaften: die Kontrolle behalten über die Kosten der EU-finanzierten Beihilfen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 7.11 — Beispiele für mangelnde Nachweise für die Angemessenheit der Kosten

Portugal verwendet Referenzkosten für die Maßnahme „Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial sowie geeignete vorbeugende Aktionen“. Bei einem Investitionsprojekt wurden für die Vegetationskontrolle sechs Referenzkosten festgelegt, die je nach Art der verschiedenen Forstarbeiten und den Bedingungen auf den Parzellen (beispielsweise Gefälle und Pflanzenbewuchs) zwischen 47 und 1 138 Euro/ha lagen. Die Sätze für das geprüfte Projekt lagen zwischen rund 232 und 1 138 Euro/ha. Wir stellten fest, dass die Zahlstelle keine Kontrollen hinsichtlich der Angemessenheit der Kosten durchgeführt hatte. Insbesondere wurden die Bedingungen auf den Parzellen nicht kontrolliert, sodass sich nicht beurteilen ließ, ob der Hektarpreis für die Forstarbeiten angemessen war.

In den Niederlanden wurden Projekte für die Maßnahme „Berufsbildung für Personen, die in der Land- und Forstwirtschaft tätig sind“ vor der Genehmigung von einem Bewertungsausschuss beurteilt. Für ein im Rahmen dieser Maßnahme geprüftes Projekt gab der Ausschuss in seinem Bericht an, er halte das Projekt im Vergleich zu seinem Inhalt und dem potenziellen Ergebnis für teuer. Dieser Hinweis wurde von der Zahlstelle nicht weiterverfolgt. De facto fanden wir keinerlei Nachweise dafür, dass die Zahlstelle die Angemessenheit der Kosten überhaupt kontrolliert hatte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 7.11 — Beispiele für mangelnde Nachweise für die Angemessenheit der Kosten

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 7.34.

Schlussfolgerung

7.89. Bei unserer Untersuchung der Leistungsaspekte von Investitionsprojekten im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums zeigten sich Unzulänglichkeiten bei der Ausrichtung der Beihilfen und ein Mangel an Nachweisen für die Angemessenheit der Kosten. Dies bestätigt unsere Schlussfolgerungen in einer Reihe von Sonderberichten und zeigt, dass die Probleme immer noch bestehen.

7.89. Die Kommission hat die Handlungshilfen für die Mitgliedstaaten für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 verbessert, einschließlich einer besseren Ausrichtung und Auswahl der Projekte und der Art und Weise, wie die Angemessenheit der Kosten zu bewerten ist. Es ist daher zu erwarten, dass sich die Auswirkungen dieser Handlungshilfen erst bei der Umsetzung der neuen Generation von Programmen für ländliche Entwicklung zeigen werden.

ANHANG 7.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „NATÜRLICHE RESSOURCEN“

	2014	2013 ⁽¹⁾
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen	183	180
Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei	176	171
Vorgänge „Natürliche Ressourcen“ insgesamt	359	351
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote: Marktstützung und Direktzahlungen	2,9 %	3,6 %
Geschätzte Fehlerquote: Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei	6,2 %	7,0 %
Geschätzte Fehlerquote: „Natürliche Ressourcen“	3,6 %	4,4 %
Obere Fehlergrenze	4,6 %	
Untere Fehlergrenze	2,7 %	

Untere und obere Fehlergrenze für Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen: 2,6 % und 6,8 %.

Untere und obere Fehlergrenze für Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei: 3,2 % und 9,3 %.

⁽¹⁾ Die Zahlen für 2013 wurden gemäß der Struktur des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 neu berechnet, damit die beiden Jahre verglichen werden können. **Abbildung 1.3** (Kapitel 1) ist die Neuordnung der Ergebnisse für 2013 auf der Grundlage der Struktur des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 zu entnehmen.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	Unzureichende Nachweise	
3.37.	Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 empfiehlt der Hof, dass Kommission und Mitgliedstaaten sich verstärkt und schneller bemühen sollten, Folgendes zu gewährleisten:						
	Empfehlung 1: Die Behilfelfähigkeit von Flächen, insbesondere von Dauergrünland, sollte ordnungsgemäß im Flächenidentifizierungssystem erfasst sein, und zwar insbesondere in Fällen, in denen Flächen ganz oder teilweise aus steinigem Boden bestehen, ganz oder teilweise mit Gestripp, eng stehenden Bäumen oder Sträuchern bewachsen sind oder seit mehreren Jahren nicht mehr genutzt werden.		X				
	Empfehlung 2: Es sollten umgehend Abhilfemaßnahmen getroffen werden, wenn sich herausstellt, dass Verwaltungs- und Kontrollsysteme und/oder InVeKoS-Datenbanken unzulänglich oder nicht auf dem neuesten Stand sind.		X				
	Empfehlung 3: Die Zahlungen sollten auf den Kontrollergebnissen basieren, und die Vor-Ort-Kontrollen sollten von solcher Qualität sein, dass die behilfelfähige Fläche zuverlässig ermittelt werden kann.		X				
	Empfehlung 4: Die Arbeit der Leiter der Zahlstellen und der beschreibenden Stellen zur Untermauerung ihrer jeweiligen Erklärungen und Stellungnahmen sollte so konzipiert und von solcher Qualität sein, dass sie eine zuverlässige Grundlage für die Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bildet.		X				
2012	4.44. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 spricht der Hof für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums folgende Empfehlungen aus:						
	Empfehlung 1: Die Mitgliedstaaten sollten die Durchführung ihrer bestehenden Verwaltungskontrollen verbessern, indem sie alle den Zahlstellen zur Verfügung stehenden relevanten Informationen nutzen, da auf diese Weise der Großteil der Fehler aufgedeckt und berichtigt werden kann.		X				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	Unzureichende Nachweise		
		weitgehend	teilweise					
2012	<p>Empfehlung 2: Die Kommission sollte sicherstellen, dass alle Fälle, in denen der Hof Fehler aufgedeckt hat, angemessen weiterverfolgt werden.</p> <p>Empfehlung 3: Die Kommission sollte im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI beim EiER einen ähnlichen Ansatz verfolgen wie bei den entkoppelten Flächenbeihilfen, indem sie die Ergebnisse ihrer eigenen Konformitätsprüfungen bei der Schätzung der Fehlerquote der einzelnen Zahlstellen berücksichtigt.</p> <p>Für die GAP insgesamt empfiehlt der Hof Folgendes:</p> <p>Empfehlung 4: Die Kommission sollte bei ihren Konformitätsprüfungen für eine angemessene Abdeckung sorgen.</p> <p>Empfehlung 5: Die Kommission sollte die bei ihren Konformitätsprüfungen ermittelten Mängel und das anhaltende Problem der im Konformitätsverfahren insgesamt auftretenden langen Verzögerungen beseitigen.</p> <p>Empfehlung 6: Die Kommission sollte ihre Methode zur Festsetzung von Finanzkorrekturen weiter verbessern, um der Art und der Schwere der aufgedeckten Verstöße besser Rechnung zu tragen.</p> <p>4.45 Für den Polarkreis „Gesundheit und Verbraucherschutz“ empfiehlt der Hof Folgendes:</p> <p>Empfehlung 7: Die Kommission sollte die Mängel in den Systemen für die Auftragsvergabe und für Finanzhilflevereinbarungen beseitigen.</p>	X						

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	
3.45.	Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2011 empfiehlt der Hof für den laufenden Programmplanungszeitraum, dass Kommission und Mitgliedstaaten durch angemessene Maßnahmen Folgendes gewährleisten sollten:						
	Empfehlung 1: ordnungsgemäße Bewertung der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland, insbesondere in Fällen, in denen Flächen teilweise mit Gestrüpp, Sträuchern oder eng stehenden Bäumen bewachsen sind oder teilweise aus steinigem Boden bestehen;		X				
	Empfehlung 3: Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen, die von solcher Qualität sind, dass die beihilfefähige Fläche zuverlässig ermittelt werden kann;	X					
	Empfehlung 4: Die Arbeit der beschreinenden Stellen ist so konzipiert und von solcher Qualität, dass sie zu einer zuverlässigen Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge in den Zahlstellen führt.		X				
4.53.	Es ist darauf hinzuweisen, dass die Empfehlung des Hofes zur weiteren Vereinfachung der Vorschriften und Bedingungen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums weiterhin Bestand hat.				X		
4.54.	Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2011 spricht der Hof für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums folgende Empfehlungen für den laufenden Programmplanungszeitraum aus:						
	Empfehlung 1: Die Mitgliedstaaten sollten strengere Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen durchführen, um das Risiko einzudämmen, dass der EU nicht förderfähige Ausgaben gemeldet werden.		X				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof				Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	
	Empfehlung 2: Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten in folgenden Fällen eine bessere Durchsetzung der bestehenden Vorschriften sicherstellen: <ul style="list-style-type: none"> — bei der öffentlichen Auftragsvergabe und bei der Behandlung der MwSt., wenn es sich bei den Beihilfeempfängern um öffentliche Stellen handelt, — bezüglich der Agrarumweltverpflichtungen und der Förderfähigkeit im Zusammenhang mit der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe. 		X			
2011	Empfehlung 3: Die Kommission sollte die Gründe für die wesentliche Fehlerquote analysieren.	X				
	Empfehlung 5: Die Kommission sollte die Leitlinien für die beschneidenden Stellen erweitern und die Verpflichtung aufnehmen, dass diese Stellen die Feststellungen aus vorliegenden Prüfungen der Kommission und des Hofes in ihre Prüfungsstrategie und Berichte einbeziehen.		X			
	Empfehlung 6: Hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Vorschriften in Bezug auf die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren eingehalten werden und die Kontrollen besser über das Jahr verteilt werden, damit alle relevanten Verpflichtungen angemessen kontrolliert werden.		X			
	4.55. Für die Politikbereiche Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz empfiehlt der Hof Folgendes: Die Kommission sollte die Fangmengen im Rahmen von partnerschaftlichen Fischereiabkommen mit Ländern außerhalb der EU besser überwachen.		X			

KAPITEL 8

„Europa in der Welt“

INHALT

	Ziffer
Einleitung	8.1-8.10
Besondere Merkmale der Rubrik „Europa in der Welt“	8.2-8.9
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	8.10
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	8.11-8.21
Untersuchung ausgewählter Systeme und Jährlicher Tätigkeitsberichte	8.22-8.25
EuropeAid	8.22-8.23
ECHO	8.24-8.25
Schlussfolgerung und Empfehlungen	8.26-8.31
Schlussfolgerung für 2014	8.26-8.27
Empfehlungen	8.28-8.31

Anhang 8.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Europa in der Welt“

Anhang 8.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Europa in der Welt“

BEMERKUNGEN DES HOFES**EINLEITUNG**

8.1. In diesem Kapitel legen wir die Feststellungen vor, zu denen wir aufgrund unserer spezifischen Beurteilung zur Rubrik „Europa in der Welt“ gelangt sind. Es ist breiter gefasst als das bisherige Kapitel 7 zu „Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“⁽¹⁾, da es sich darüber hinaus auf Ausgaben im Zusammenhang mit der Regionalpolitik (300 Millionen Euro), der Entwicklung des ländlichen Raums (150 Millionen Euro) sowie der Forschung und anderen internen Politikbereichen (100 Millionen Euro) bezieht. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2014 sind **Abbildung 8.1** zu entnehmen.

Abbildung 8.1 — MFR-Rubrik 4 — „Europa in der Welt“

(¹) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2014 der Europäischen Union.

(¹) In Ziffer 0.7 der allgemeinen Einleitung ist die neue Struktur unseres Jahresberichts erläutert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale der Rubrik „Europa in der Welt“

8.2. Die Rubrik „Europa in der Welt“ erstreckt sich auf sämtliche Maßnahmen im Außenbereich („Außenpolitik“), die mit Mitteln aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Die im Jahr 2014 im Rahmen der Rubrik „Europa in der Welt“ getätigten Zahlungen belaufen sich auf 7,2 Milliarden Euro, die über verschiedene Instrumente bereitgestellt werden. Auf das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI), das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI), das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) und die humanitäre Hilfe entfallen mehr als 86 % dieser MFR-Rubrik.

8.3. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ist das Hauptziel der EU die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut⁽²⁾. Das Ziel der Nachbarschaftspolitik besteht darin, Partner zu unterstützen, die Reformen für mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte umsetzen, sowie einen Beitrag zu ihrer breitenwirksamen Wirtschaftsentwicklung zu leisten und parallel zu den Beziehungen auf Regierungsebene eine Partnerschaft mit den Gesellschaften zu fördern. Das Ziel der Heranführungshilfe ist es, die Bewerberländer und potenziellen Bewerberländer bei der Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu unterstützen. Humanitäre Hilfe dient dazu, Einwohnern von Drittländern, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, gezielt Hilfe, Rettung und Schutz zu bieten.

8.4. Die wichtigsten Generaldirektionen, die für die Ausführung des Haushalts für Maßnahmen im Außenbereich zuständig sind, sind die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (EuropeAid), der Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI), die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR, früher GD ELARG) und die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO).

8.5. Die Ausgaben in der MFR-Rubrik „Europa in der Welt“ werden über eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente der Zusammenarbeit und Methoden für die Bereitstellung der Hilfen ausgeführt⁽³⁾, die in über 150 Ländern zum Einsatz kommen. Die damit verbundenen Regelungen und Verfahren, einschließlich derjenigen für Ausschreibungen und Auftragsvergabe, sind häufig komplex.

⁽²⁾ Auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon und des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik aus dem Jahr 2005.

⁽³⁾ Über Maßnahmen im Außenbereich können insbesondere Aufträge, Finanzhilfen einschließlich Zinsverbilligungen, Sonderdarlehen, Darlehensgarantien und finanzieller Unterstützung, Budgethilfen und sonstige spezifische Formen der budgetären Unterstützung finanziert werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.6. In zwei Bereichen wird der Grad der Fehleranfälligkeit der Vorgänge durch die Art der Instrumente und Zahlungsbedingungen begrenzt. Hierbei handelt es sich um die Budgethilfe⁽⁴⁾ und EU-Beiträge zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten, die von internationalen Organisationen⁽⁵⁾, wie den Vereinten Nationen, durchgeführt werden.

8.7. Budgethilfe trägt zum Gesamthaushalt eines Landes bei oder ergänzt die vom betreffenden Land für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mittel. Wir untersuchten, ob die Kommission die spezifischen Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfenzahlungen an das jeweilige Partnerland beachtet hat und ob sie überprüft hat, dass die allgemeinen Fördervoraussetzungen (wie Fortschritte im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements) erfüllt waren.

8.8. Die Rechtsvorschriften lassen allerdings viel Raum für Interpretationen, und die Kommission verfügt bei der Entscheidung darüber, ob diese allgemeinen Bedingungen erfüllt sind, über erheblichen Ermessensspielraum. Unsere Ordnungsmäßigkeitsprüfung kann sich nur bis zu dem Punkt erstrecken, an dem die Mittel an das jeweilige Partnerland ausgezahlt werden. Die überwiesenen Mittel verschmelzen dann mit den Haushaltsummitteln des Empfängerlands. Mögliche Schwachstellen im Finanzmanagement des Empfängerlands treten bei unserer Ordnungsmäßigkeitsprüfung nicht als Fehler in Erscheinung.

8.9. Wenn die Beiträge der Kommission zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten mit den Beiträgen anderer Geber verschmelzen und nicht für spezifische identifizierbare Ausgaben zugewiesen werden, geht die Kommission davon aus, dass die Förderfähigkeitsregeln der EU eingehalten werden, solange die in dem gemeinsam aufgebrachten Betrag enthaltenen förderfähigen Ausgaben ausreichen, um den EU-Beitrag abzudecken. Die Kommission bezeichnet dies als „hypothetische Strategie“ („notional approach“). Diese von ihr angewendete Strategie schränkt die Arbeit der Prüfer im Fall eines erheblichen Beitrags anderer Geber ein, da die Kommission dann davon ausgeht, dass dieser Beitrag zur Abdeckung der von uns möglicherweise ermittelten nicht förderfähigen Ausgaben ausreicht.

⁽⁴⁾ Im Jahr 2014 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan Budgethilfenzahlungen in Höhe von 850 Millionen Euro geleistet.

⁽⁵⁾ Im Jahr 2014 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan Zahlungen an internationale Organisationen in Höhe von 1 640 Millionen Euro geleistet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

8.10. Unser übergreifender Prüfungsansatz sowie unsere Prüfungsmethodik sind in **Teil 2 von Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung der Rubrik „Europa in der Welt“ ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- Wir untersuchten eine Stichprobe von 172 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1**. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb der MFR-Rubrik repräsentativ ist. Im Jahr 2014 umfasste die Stichprobe 122 von den EU-Delegationen in 11 Empfängerländern genehmigte Vorgänge⁽⁶⁾ und 50 von den zentralen Kommissionsdienststellen genehmigte Vorgänge.
- Außerdem nahmen wir eine Bewertung der Jährlichen Tätigkeitsberichte von EuropeAid und der GD ECHO vor.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

8.11. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 8.1** zusammengefasst. Von den 172 von uns geprüften Vorgängen waren 43 (25 %) mit Fehlern behaftet. Auf der Grundlage der von uns quantifizierten 28 Fehler schätzen wir die Fehlerquote auf 2,7 %⁽⁷⁾.

8.12. Wenn die Budgethilfe und die Vorgänge mit mehreren Gebern, auf die wir in den Ziffern 8.6-8.9 eingehen, in der geprüften Stichprobe nicht berücksichtigt werden, liegt die geschätzte Fehlerquote bei 3,7 %⁽⁸⁾.

8.13. In sieben Fällen quantifizierbarer Fehler verfügte die Kommission über ausreichende Informationen⁽⁹⁾, um die Fehler vor Anerkennung der Ausgaben zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen. Wenn alle diese Informationen zur Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 0,2 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Bei fünf weiteren Vorgängen stellten wir Fehler fest, welche die von den Begünstigten bestellten Prüfer nicht aufgedeckt hatten.

8.14. In **Abbildung 8.2** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der für 2014 geschätzten Fehlerquote beitragen.

8.11. Gemeinsame Antwort auf Ziffer 8.11 und Ziffer 8.20:

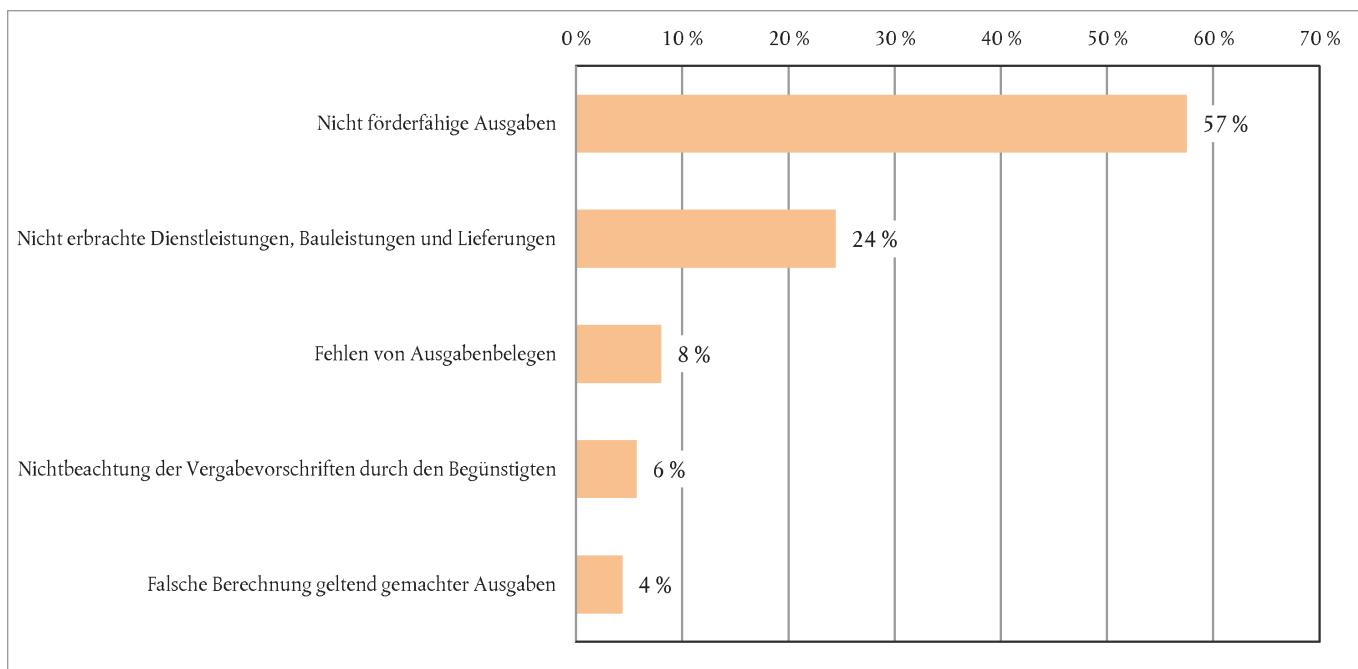
Die Kontrollen der Kommission sind so konzipiert, dass die Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern im Rahmen von nachträglichen Prüfungen — auch nach den Abschlusszahlungen — immer noch möglich ist. In der Planung der für die Außenhilfe zuständigen Generaldirektionen befindet sich ein umfangreiches Programm für nachträgliche Prüfungen, das von diesen auf der Grundlage eines formellen Risikobewertungsprozesses auf jährlicher Grundlage durchgeführt wird.

⁽⁶⁾ Belize, Bosnien und Herzegowina, Jamaika, Kolumbien, Laos, Moldau, Niger, Palästina, Serbien, Thailand und Tunesien.

⁽⁷⁾ Wir berechnen die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Wir sind zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,9 % (untere Fehlergrenze) und 4,4 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽⁸⁾ 129 Vorgänge; untere Fehlergrenze 1,3 % und obere Fehlergrenze 6,0 %; Sicherheit: 95 %.

⁽⁹⁾ Auf der Grundlage von Belegen und obligatorischen Kontrollen.

Abbildung 8.2 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.15. Die bedeutendste Fehlerart (14 von 28 Fällen), auf die 57 % der geschätzten Fehlerquote entfallen, betrifft nicht förderfähige Ausgaben. Diese Fehlerkategorie umfasst Ausgaben, die mit nicht im jeweiligen Vertrag vorgesehenen Aktivitäten zusammenhängen oder außerhalb des Förderzeitraums geleistet wurden, nicht förderfähige Steuern, die Nichtbeachtung der Ursprungsregel und fälschlicherweise als direkte Kosten geltend gemachte indirekte Kosten (siehe Beispiel in Kasten 8.1). Alle Fälle dieser Art, über die wir hier berichten, beziehen sich auf Finanzhilfevereinbarungen oder Verträge, die von internationalen Organisationen ausgeführt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES**Kasten 8.1 — Nicht förderfähige Ausgaben***EuropeAid — Laos*

Die Kommission unterzeichnete mit einem nationalen Akteur in Laos eine Finanzhilfevereinbarung über einen Betrag von 150 000 Euro mit dem übergeordneten Ziel, durch Risikoaufklärung die Zahl der Todesopfer aufgrund von Blindgängern zu verringern. Der vertraglich vereinbarte Ausführungszeitraum begann im Januar 2009. Die Lohnkosten für die Mitarbeiter vor Ort für Dezember 2008 wurden in Rechnung gestellt und von der Kommission akzeptiert. Die akzeptierten Kosten waren daher überhöht.

8.16. 24 % der geschätzten Fehlerquote waren auf fünf Fälle zurückzuführen, in denen die Kommission fälschlicherweise Ausgaben für Dienstleistungen, Bauleistungen und Lieferungen akzeptierte (und endgültig abrechnete), die zum Zeitpunkt ihrer Anerkennung noch nicht getätigten worden waren (siehe Beispiel in Kasten 8.2).

Kasten 8.2 — Nicht getätigte Ausgaben*EuropeAid — Belize*

Die Kommission unterzeichnete eine Beitragsvereinbarung mit einer karibischen Bank über einen Betrag von 6,5 Millionen Euro für die Einrichtung einer revolvierenden Kreditfazilität für die Wiederanpflanzung von Zuckerrohr in Belize. Die Kommission finanzierte die Maßnahme vollständig.

Im Jahr 2014 akzeptierte die Kommission Ausgaben in Höhe von 2,3 Millionen Euro, von denen 740 000 Euro auf mit Landwirten abgeschlossene Darlehensverträge entfielen, die von dem Finanzinstitut zwar unterzeichnet, aber noch nicht ausgezahlt worden waren. Da sie den vollen Betrag als getätigte Ausgaben akzeptierte, rechnete die Kommission fälschlicherweise zu viel von der zuvor gezahlten Vorfinanzierung endgültig ab.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.17. 8 % der geschätzten Fehlerquote waren auf das Fehlen von Belegunterlagen zurückzuführen. 4 % der geschätzten Fehlerquote gehen auf Fälle zurück, in denen die geltend gemachten Ausgaben aufgrund von Rechenfehlern oder unrichtigen Wechselkursen falsch bestimmt wurden.

8.18. 6 % der geschätzten Fehlerquote standen im Zusammenhang mit von den Begünstigten durchgeführten vorschriftswidrigen Vergabe- oder Vertragsverfahren (siehe Beispiel in Kasten 8.3).

Kasten 8.3 — Vorschriftswidriges Auftragsvergabeverfahren*EuropeAid — Tunesien*

Die Kommission unterzeichnete mit einer Schweizer NRO eine Finanzhilfevereinbarung über einen Betrag von 230 000 Euro, mit der das Ziel verfolgt wurde, für stabile Rundfunkübertragungen zu sorgen und bei der Vorbereitung auf die allgemeinen Wahlen nach der Revolution sicherzustellen, dass Informationen an eine große Zuhörerschaft in Tunesien verbreitet wurden.

Die NRO unterzeichnete einen Vertrag im Wert von 11 500 Euro mit einem Dienstleistungserbringer, ohne dass es Belege dafür gab, dass vor der Auftragsvergabe drei Dienstleistungserbringer einbezogen worden waren.

8.19. 15 Vorgänge von insgesamt 172 waren mit nicht quantifizierbaren Fehlern behaftet, welche die Nichteinhaltung rechtlicher oder vertraglicher Verpflichtungen betrafen.

8.20. Die 20 untersuchten Budgethilfevorgänge wiesen keine Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehler auf.

8.21. In unserem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 berichteten wir über einen systematischen Fehler: Die GD ELARG akzeptierte Ausgaben auf der Grundlage ihrer eigenen Schätzungen anstatt auf der Grundlage angefallener, beglichener und akzeptierter Kosten. Bei der diesjährigen Prüfung stellten wir fest, dass derartige Buchungen auch im Haushaltsjahr 2014 stattfanden (96 Millionen Euro). Im Mai 2014 berichtigte die GD ELARG die fälschlicherweise vorgenommenen endgültigen Abrechnungen in ihrer Jahresrechnung für die Haushaltssjahre 2013 und 2014. Zudem überarbeitete sie die Anweisungen im *ELARG Manual on Accounting* (Rechnungsführungshandbuch der GD ELARG), in dem nun steht, dass Vorfinanzierungen auf der Grundlage der akzeptierten förderfähigen Ausgaben endgültig abzurechnen sind.

Kasten 8.3 — Vorschriftswidriges Auftragsvergabeverfahren

Hierbei handelt es sich um einen Einzelfall aufgrund eines dringenden und unmittelbaren Bedarfs. Die NRO wurde darauf hingewiesen, in Zukunft vorschriftsmäßige Vergabevorschriften anzuwenden.

8.21. Im Anschluss an die Bemerkungen des Hofes im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung DAS 2013 hat die frühere GD ELARG unverzüglich wesentliche Änderungen ihrer Systeme durchgeführt, die nun konsequent umgesetzt werden.

Die diesbezüglichen Fortschritte der GD NEAR wurden den übrigen Organen mitgeteilt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

**UNTERSUCHUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME
UND JÄHRLICHER TÄTIGKEITSBERICHTE****EuropeAid**

8.22. Die Prüfung von Vorgängen ergab, dass die Systeme der Kommission für Ex-ante-Kontrollen in einigen Fällen versagt haben. Bei den Ausgabenkontrollen durch die von den Begünstigten bestellten Prüfer wurden die Fehler nicht immer aufgedeckt. Dies führte zur Anerkennung von Kosten, die den Begünstigten entstanden sind, jedoch nicht förderfähig waren.

8.23. Die ausführlichen Ergebnisse der Bewertung der Systeme von EuropeAid, einschließlich der von EuropeAid durchgeföhrten Analyse der Restfehlerquote, sowie der Untersuchung des Jährlichen Tätigkeitsberichts von EuropeAid sind unserem Jahresbericht zum achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds, Ziffern 36-46, zu entnehmen.

GD ECHO

8.24. Auf der Grundlage unseres Rotationsprinzips⁽¹⁰⁾ untersuchten wir den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD ECHO hinsichtlich der Rubrik „Europa in der Welt“.

8.25. In seiner Zuverlässigkeitserklärung für das Jahr 2014 erklärte der Generaldirektor der GD ECHO, er verfüge über angemessene Sicherheit dafür, dass die eingerichteten Kontrollverfahren die erforderliche Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge boten und dass die in dem Bericht vorgelegten Informationen zuverlässig, vollständig und korrekt waren. Diese Erklärung wird durch die Ergebnisse und Schlussfolgerungen unserer Prüfungen der Vorgänge der GD ECHO im Jahr 2014 untermauert.

⁽¹⁰⁾ In den vorherigen Jahren untersuchten wir den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 des FPI und den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 der GD ELARG.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung für 2014

8.26. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben für die Rubrik „Europa in der Welt“ in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

8.27. Für die Ausgaben dieser MFR-Rubrik führt die Prüfung der Vorgänge zu dem Ergebnis, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 2,7 % (siehe **Anhang 8.1**) beläuft.

Empfehlungen

8.28. **Anhang 8.2** zeigt die Ergebnisse unserer Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung unserer in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden⁽¹¹⁾. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012 legten wir acht Empfehlungen vor. Die Kommission hat vier Empfehlungen vollständig, zwei weitgehend und zwei teilweise umgesetzt.

8.29. Wie in Ziffer 8.22 dargelegt, zeigten sich bei der Prüfung von Vorgängen im Jahr 2014 Schwachstellen bei den Ausgabenkontrollen. Auf diesen Punkt wiesen wir bereits in unserem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 hin, wobei wir die Kommission aufforderten, wirksame Maßnahmen einzuleiten, um die Qualität der von externen Prüfern vorgenommenen Ausgabenkontrollen sicherzustellen. Seither hat EuropeAid Maßnahmen ergriffen, um die Schwachstellen im Hinblick auf die externen Prüfungen und Kontrollen anzugehen. Es ist jedoch zu früh für eine Bewertung der Folgen dieser Maßnahmen, da sich einige davon noch im Entwicklungsstadium befinden.

8.30. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen haben gezeigt, dass die Kontrollen zur Verhinderung und Aufdeckung nicht förderfähiger Ausgaben bei Finanzhilfvereinbarungen in einigen Fällen versagt haben. In unserem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 sprachen wir eine Empfehlung zur Überwachung von Zuschüssen aus, doch sind wir der Auffassung, dass die von der Kommission ergriffenen Maßnahmen nur teilweise umgesetzt sind.

8.29. Da die Frage in der Praxis komplexer ist als erwartet, dauert die Entwicklung der Qualitätsraster für die Berichte über Ausgabenüberprüfungen länger als vorgesehen. Die Raster dürften im letzten Quartal 2015 zur Verfügung stehen.

⁽¹¹⁾ Anhand dieser Weiterverfolgung sollte überprüft werden, ob aufgrund unserer Empfehlungen Korrekturmaßnahmen eingeleitet und durchgeführt wurden. Die wirksame Umsetzung dieser Maßnahmen sollte nicht bewertet werden. Für einige Maßnahmen, die noch im Gange sind, konnte die Überprüfung noch nicht vorgenommen werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.31. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2014 unterbreiten wir der Kommission und insbesondere EuropeAid die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Sie sollten interne Kontrollverfahren einrichten und umsetzen, um sicherzustellen, dass Vorfinanzierungen auf der Grundlage tatsächlich entstandener Ausgaben endgültig abgerechnet werden, ohne dass rechtliche Verpflichtungen berücksichtigt werden.
- **Empfehlung 2:** Sie sollten die Ex-ante-Kontrollen bei Finanzhilfevereinbarungen stärken, indem EuropeAid wie vorgesehen durch entsprechende Maßnahmen die im Jahresbericht über die EEF zum Haushaltsjahr 2011 vorgelegte Empfehlung operativ umsetzt, welche risikobasierte Pläne und die systematische Weiterverfolgung der Prüfbesuche sowie der Vor-Ort-Kontrollen betrifft.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission wird die Regeln für die Abwicklung von Beitragsvereinbarungen in den entsprechenden Leitsäden der GD DEVCO und der GD NEAR weiter präzisieren.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Entsprechende Maßnahmen werden bereits umgesetzt.

ANHANG 8.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „EUROPA IN DER WELT“

	2014	2013 (1)
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	172	182
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	2,7 %	2,1 %
Obere Fehlergrenze	4,4 %	
Untere Fehlergrenze	0,9 %	

(1) Die Zahlen für 2013 wurden gemäß der Struktur des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 neu berechnet, damit die beiden Jahre verglichen werden können. **Abbildung 1.3** (Kapitel 1) ist die Neuordnung der Ergebnisse für 2013 auf der Grundlage der Struktur des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 zu entnehmen.

ANHANG 8.2

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RUBRIK „EUROPA IN DER WELT“

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht anwendbar	
	Empfehlung 1: Die Kommission sollte eine zeitnahe Abrechnung der Ausgaben sicherstellen.		X				
	Empfehlung 2: Die Kommission sollte ein besseres Dokumentenmanagement durch die für die Durchführung zuständigen Partner und Begünstigten fördern.	X					
2012	Empfehlung 3: Die Kommission sollte die Verwaltung der Auftragsvergabeverfahren durch Festlegung klarer Auswahlkriterien und bessere Dokumentation des Bewer- tungsprozesses verbessern.	X					
	Empfehlung 4: Die Kommission sollte wirksame Maßnahmen einleiten, um die Qualität der von externen Prüfern durchgeführten Ausgabenüberprüfungen zu verbessern.	X					
	Empfehlung 5: Die Kommission sollte eine kohärente und tragfähige Methode zur Berechnung der Restfehlerquote durch die im Bereich Außenbeziehungen tätigen Generaldirektionen anwenden.	X					

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	Nicht umgesetzt	Nicht anwendbar	Unzureichende Nachweise	
weitgehend	teilweise						
2011	<p>Empfehlung 6: EuropeAid, die GD ECHO und der FPI sollten die Überwachung der Zuschussaufträge verbessern, indem sie die Vor-Ort-Kontrollen besser nutzen, um geltend gemachte nicht förderfähige Ausgaben zu verhindern oder aufzudecken, und/oder die Abdeckungsrate bei von der Kommission in Auftrag gegebenen Prüfungen erhöhen.</p> <p>Empfehlung 7: Der FPI sollte sicherstellen, dass sämtliche GASP-Missionen auf der Grundlage der „Bewertung auf der Basis von sechs Säulen“ akkreditiert werden.</p> <p>Empfehlung 8: Der FPI sollte die Abrechnung der die GASP betreffenden Aufträge beschleunigen. (Hierbei handelt es sich um die Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 ausgesprochenen Empfehlung im Jahr 2011).</p>		X				<p>Seit langem durchgeführte Missionen entsprechen nun mit Unterstützung des Dienstes für außenpolitische Instrumente (FPI) den Anforderungen von Artikel 60 HO. Gemäß seinen aufgrund verschiedener Prüfungsergebnisse beschlossenen Aktionsplänen verwirklichte der Dienst für außenpolitische Instrumente das Ziel, die Konformität der drei größten GASP-Missionen mit den Anforderungen sicherzustellen. Zudem wurde eine Mission mittleren Umfangs (EUPOL COPPS) Ende 2014 bewertet und für konform befunden. Auf die vier konformen Missionen (EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUPOL Afghanistan und EUPOL COPPS) entfielen rund 192 Mio. EUR bzw. 61 % des GASP-Haushalts von 2014. Die Bewertung einer 5. Mission (EUCAP Nestor) begann im Jahr 2014 und wird im Jahr 2015 abgeschlossen. Eine weitere Mission (EUCAP Sahel Niger) wird 2015 bewertet.</p>

KAPITEL 9

„Verwaltung“

INHALT

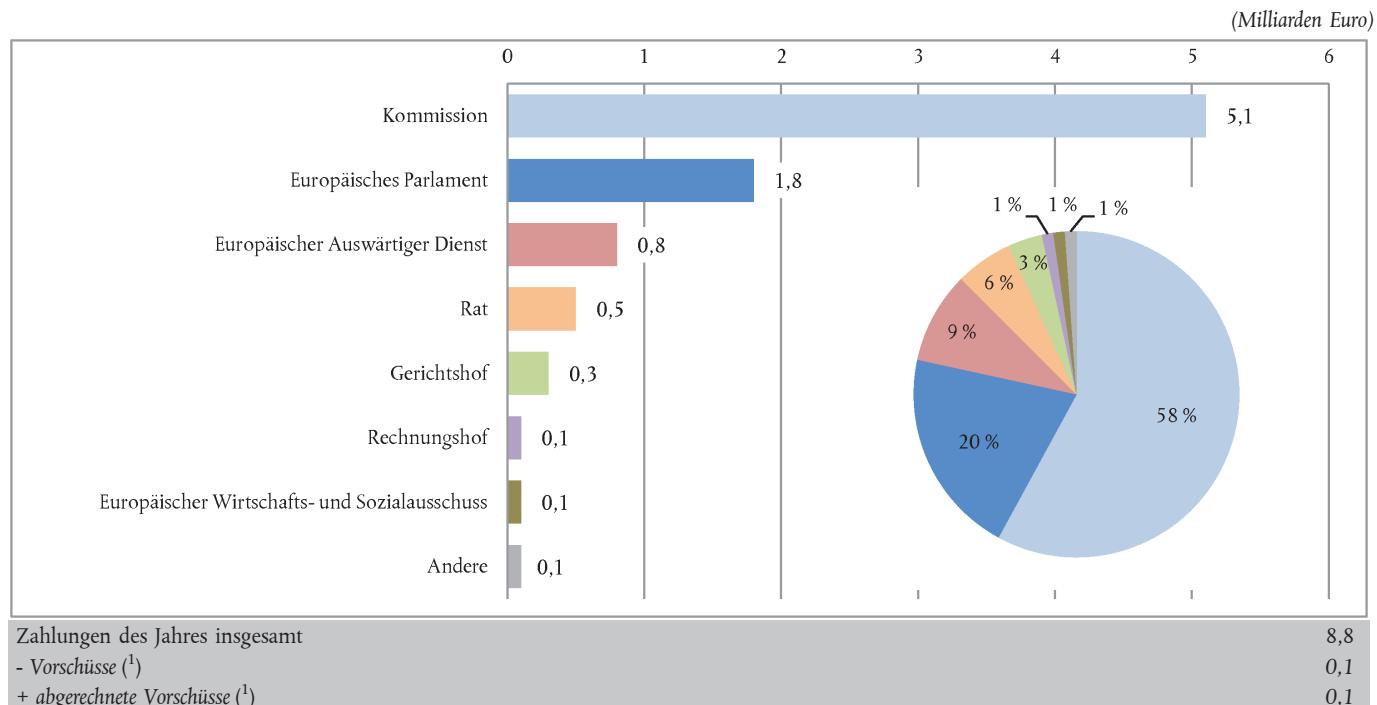
	Ziffer
Einleitung	9.1-9.6
Besondere Merkmale der MFR-Rubrik	9.3-9.4
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	9.5-9.6
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	9.7-9.8
Untersuchung ausgewählter Systeme und Jährlicher Tätigkeitsberichte	9.9
Bemerkungen zu einzelnen Organen und Einrichtungen	9.10-9.14
Europäisches Parlament	9.11
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)	9.12
Sonstige Organe und Einrichtungen	9.13
Rechnungshof	9.14
Schlussfolgerung und Empfehlungen	9.15-9.17
Schlussfolgerung für 2014	9.15
Empfehlungen	9.16-9.17

Anhang 9.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Verwaltung“

Anhang 9.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Verwaltung“

BEMERKUNGEN DES HOFES**EINLEITUNG**

9.1. In diesem Kapitel legen wir die Feststellungen vor, zu denen wir aufgrund unserer spezifischen Beurteilung zur Rubrik „Verwaltung“ gelangt sind⁽¹⁾). Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2014 sind **Abbildung 9.1** zu entnehmen.

Abbildung 9.1 — MFR-Rubrik 5 — „Verwaltung“⁽²⁾

(¹) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 von **Anhang 1.1**).

Quelle: Vorläufige konsolidierte Jahresrechnung 2014 der Europäischen Union.

9.2. Wir behandeln die EU-Agenturen und sonstigen Einrichtungen in gesonderten Berichten⁽³⁾). Die Rechnungsprüfung bei der Europäischen Zentralbank fällt nicht in unseren Zuständigkeitsbereich.

(¹) Hierzu gehören die Verwaltungsausgaben aller Organe der Europäischen Union (EU), die Ruhegehälter und die Zahlungen an die Europäischen Schulen. Die Schulen sind Gegenstand eines besonderen Jahresberichts, den wir dem Obersten Rat der Europäischen Schulen vorlegen; eine Kopie dieses Berichts wird dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission übermittelt.

(²) Ein Teil der Verwaltungsausgaben ist in andere MFR-Rubriken als Rubrik 5 eingestellt. Die im Jahr 2014 in diesen Rubriken ausgeführten Mittel belaufen sich auf insgesamt 1,3 Milliarden Euro.

(³) Unsere besonderen Jahresberichte über Agenturen und sonstige Einrichtungen werden im Amtsblatt veröffentlicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES**Besondere Merkmale der MFR-Rubrik**

9.3. Die Verwaltungsausgaben umfassen Ausgaben für Personal (Gehälter, Versorgungsbezüge und Zulagen), welche rund 60 % der Gesamtausgaben ausmachen, sowie für Gebäude, Ausstattung, Energie, Kommunikation und Informationstechnologie.

9.4. Die Hauptrisiken bei den Verwaltungsausgaben betreffen Verstöße gegen Vergabeverfahren sowie gegen Verfahren für die Ausführung von Verträgen, die Einstellung von Personal und die Berechnung von Dienstbezügen, Versorgungsbezügen und Zulagen. Nach unserer Auffassung handelt es sich bei dieser MFR-Rubrik insgesamt um einen risikoarmen Bereich.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

9.5. Unser übergreifender Prüfungsansatz sowie unsere Prüfungsmethodik sind in **Teil 2 von Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung der Rubrik „Verwaltung“ ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 129 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb der MFR-Rubrik repräsentativ ist. Im Jahr 2014 umfasste sie 92 Zahlungen von Gehältern, Versorgungsbezügen, zugehörigen Zulagen und sonstigen Personalkosten, 14 Zahlungen für Aufträge im Zusammenhang mit Gebäuden und 23 Zahlungen im Zusammenhang mit anderen Ausgaben (Energie, Kommunikation, Informationstechnologie usw.).
- b) Im Rahmen der Prüfung ⁽⁴⁾ wurden auch die Verfahren für die Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten ⁽⁵⁾ sowie die Vergabeverfahren ⁽⁶⁾ beim Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, beim Ausschuss der Regionen und beim Europäischen Bürgerbeauftragten untersucht.

⁽⁴⁾ Auf der Grundlage des seit 2012 angewandten Rotationsprinzips werden im Zuge der Systemprüfung jährlich zwei oder drei Organe oder Einrichtungen untersucht. Dabei wird für jedes Organ oder jede Einrichtung und jedes System eine Stichprobe von Vorgängen geprüft.

⁽⁵⁾ Im Zuge der Prüfung zum Haushaltsjahr 2014 wurden 15 Einstellungsverfahren beim Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, 15 Einstellungsverfahren beim Ausschuss der Regionen und 10 Einstellungsverfahren beim Europäischen Bürgerbeauftragten untersucht.

⁽⁶⁾ Im Zuge der Prüfung zum Haushaltsjahr 2014 wurden 15 Vergabeverfahren beim Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, 15 Vergabeverfahren beim Ausschuss der Regionen und sieben Vergabeverfahren beim Europäischen Bürgerbeauftragten untersucht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Außerdem nahmen wir eine Bewertung der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen (GD) und Ämter der Kommission (⁷), die in erster Linie für Verwaltungsausgaben zuständig sind, und von allen anderen Organen und Einrichtungen vor.

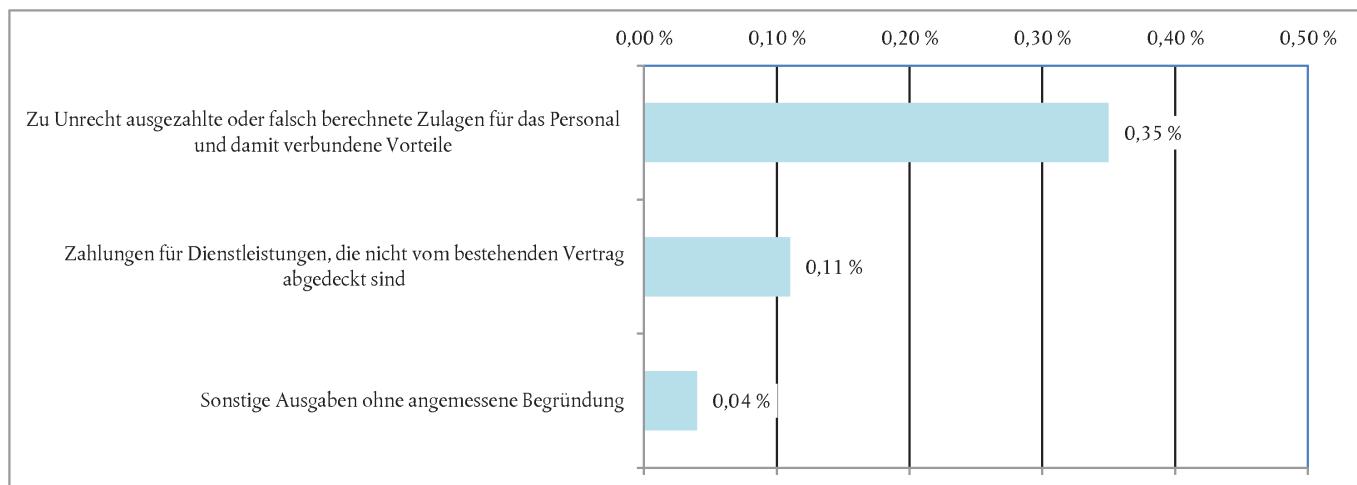
9.6. Die Ausgaben des Rechnungshofs werden von einer externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft (⁸). Die Ergebnisse der Prüfung unseres Jahresabschlusses für das am 31. Dezember 2014 endende Haushaltsjahr sind Ziffer 9.14 zu entnehmen.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

9.7. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 9.1** zusammengefasst. Von den 129 von uns geprüften Vorgängen waren 20 (15,5 %) mit Fehlern behaftet. Auf der Grundlage der von uns quantifizierten 12 Fehler schätzen wir die Fehlerquote auf 0,5 % (⁹).

9.8. In **Abbildung 9.2** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der für 2014 geschätzten Fehlerquote beitragen.

Abbildung 9.2 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

(⁷) GD Humanressourcen und Sicherheit, Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO), Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Brüssel und GD Informatik.

(⁸) PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

(⁹) Wir berechnen die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Wir sind zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,1 % (untere Fehlergrenze) und 0,9 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES**UNTERSUCHUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME
UND JÄHRLICHER TÄTIGKEITSBERICHTE**

9.9. Wir ermittelten keine signifikanten Mängel in den ausgewählten Systemen und Jährlichen Tätigkeitsberichten der Organe und Einrichtungen.

**BEMERKUNGEN ZU EINZELNEN ORGANEN UND
EINRICHTUNGEN**

9.10. Im Zuge der Prüfung des Gerichtshofs, des Ausschusses der Regionen, des Europäischen Bürgerbeauftragten und des Europäischen Datenschutzbeauftragten wurden bezüglich der geprüften Themen keine schwerwiegenden Mängel ermittelt. Unsere Bemerkungen zu den nachstehend genannten einzelnen Organen und Einrichtungen sind zwar nicht für die Verwaltungsausgaben insgesamt wesentlich, wohl aber im Kontext des jeweiligen betroffenen Organs bzw. der jeweiligen betroffenen Einrichtung von Bedeutung.

Europäisches Parlament

9.11. Von den 28 geprüften Zahlungen des Europäischen Parlaments betraf eine die im Jahr 2013 an eine europäische politische Partei gezahlte Finanzhilfe für Betriebskosten⁽¹⁰⁾. Wir ermittelten Mängel in den vom Europäischen Parlament durchgeführten Kontrollen der Ausgaben der politischen Partei hinsichtlich der Kosten, die die Partei ihren angeschlossenen Organisationen⁽¹¹⁾ erstattet hat, und in einigen der von ihr organisierten Vergabeverfahren (siehe Kasten 9.1)⁽¹²⁾.

ANTWORT DES EDSB

9.10. Der EDSB nimmt die Ergebnisse der Analyse des Hofes aufmerksam zur Kenntnis und wird sein System zur zeitnahen Überwachung und Überprüfung weiter verbessern.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

9.11. Das Parlament weist darauf hin, dass Vergabeverfahren und daraus resultierende, von den politischen Parteien auf europäischer Ebene (im Folgenden: „Parteien“) durchgeführte Zahlungen nur begrenzt mit den Vergabeverfahren und Zahlungen vergleichbar sind, die von Anweisungsbefugten der Organe durchgeführt bzw. veranlasst werden. Der Anweisungsbefugte des Parlaments nimmt zwar keinen direkten Einfluss auf die Vergabeverfahren der Parteien, aber er leistet ihnen umfangreiche Unterstützung. Die Verantwortung für ihre Finanztransaktionen liegt jedoch allein bei den Parteien.

⁽¹⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung (Abl. L 297 vom 15.11.2003, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1524/2007 (Abl. L 343 vom 27.12.2007, S. 5), sowie Beschluss des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 29. März 2004 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung (Abl. C 112 vom 9.4.2011, S. 1).

⁽¹¹⁾ Angeschlossene Organisationen werden wie folgt definiert: Sie müssen von der betroffenen europäischen Partei offiziell anerkannt sein; sie müssen in der Satzung der Partei erwähnt sein oder die Zusammenarbeit zwischen der Partei und der angeschlossenen Organisation muss auf einer tatsächlich bestehenden Partnerschaft beruhen; in der Phase der Beantragung der Beihilfe müssen die Parteien näher erläutern, inwieweit die Organisation „angeschlossen“ ist.

⁽¹²⁾ Siehe auch unsere Stellungnahme Nr. 1/2013 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen und zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 im Hinblick auf die Finanzierung europäischer politischer Parteien (Abl. C 67 vom 7.3.2013, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES**Kasten 9.1 — Mängel in den vom Europäischen Parlament durchgeführten Kontrollen der an europäische politische Parteien gezahlten Finanzhilfen für Betriebskosten**

Das Europäische Parlament stellte nicht sicher, dass die Kosten, die eine politische Partei angeschlossenen Organisationen erstattete, tatsächlich entstanden waren. Außerdem wurde in einem Fall die Obergrenze von 60 000 Euro für die finanzielle Unterstützung einer angeschlossenen Organisation überschritten (¹³).

Das Europäische Parlament hat nicht alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass für die von politischen Parteien unterzeichneten Verträge angemessene Ausschreibungsverfahren stattfinden. Bei einem Vergabeverfahren konnte eine politische Partei nicht in vollem Umfang nachweisen, dass der Auftrag dem Bieter mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot erteilt wurde. In einem weiteren Fall gab es keine Belege dafür, dass die Auftragsvergabe Ergebnis eines Ausschreibungsverfahrens war.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**Kasten 9.1 — Schwachstellen in den Kontrollen des Europäischen Parlaments betreffend an europäische politische Parteien gezahlte Betriebskostenzuschüsse**

Eine die Obergrenze von 60 000 Euro überschreitende finanzielle Unterstützung wurde angeschlossenen Organisationen lediglich während des Übergangszeitraums des Haushaltsjahres 2013 gewährt — damals war die Haushaltsumordnung gerade in Kraft getreten; die Auslegung der für die finanzielle Unterstützung Dritter geltenden Bestimmungen wurde erst im Laufe des Jahres genau festgelegt. Ab 2014 können solche Kosten in Überschreitung der Obergrenze nicht mehr als Ausgaben geltend gemacht werden. Im Anschluss an die Vorabmerkmale des Rechnungshofs hat das Parlament die Anforderungen, die für die finanzielle Unterstützung angeschlossener Organisationen und für Vergabeverfahren gelten, in der überarbeiteten Fassung des Leitfadens zu Betriebskostenzuschüssen des EP für politische Parteien und Stiftungen auf europäischer Ebene vom 1. Juni 2015 klargestellt. Weitere Klarstellungen werden dem Präsidium des Europäischen Parlaments im Rahmen des Rechnungsabschlusses für Parteien und Stiftungen für das Haushaltsjahr 2014 zur Annahme vorgelegt.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)**ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIAL-AUSSCHUSSES**

9.12. Bei vier der 15 untersuchten Vergabeverfahren stellten wir Mängel fest. In drei dieser Fälle hat der EWSA nicht ordnungsgemäß bewertet, ob die Bieter die vorgeschriebenen Spezifikationen erfüllten, und machte Schreibfehler bei der Beurteilung der Angebote. Im vierten Fall wandte der EWSA die Ausschlusskriterien für die Auftragsvergabe nicht ordnungsgemäß an.

9.12 Die aufgezeigten Mängel waren überwiegend formeller Art und hatten — mit zwei Ausnahmen — keine Auswirkungen auf das Ergebnis des jeweiligen Vergabeverfahrens. Die Bemerkungen des Rechnungshofs beziehen sich auf Aufträge, die nicht von der Direktion Logistik, sondern von anderen Direktionen des EWSA vergeben worden waren (die Direktion Logistik gehört zu den Gemeinsamen Diensten des EWSA und des Ausschusses der Regionen und nutzt seit Jahren einen spezialisierten Dienst zur Unterstützung der Finanzakteure bei öffentlichen Beschaffungsverfahren). Der EWSA hat vor Kurzem einen ähnlichen Unterstützungsdiensst für seine Beschaffungsverfahren eingeführt, um über die Direktion Logistik hinaus auch die anderen Direktionen unterstützen zu können. Dieser Dienst umfasst nunmehr zwei Beamte und ist voll funktionsfähig.

^(¹³) Artikel 210 der delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsumordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (Abl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Sonstige Organe und Einrichtungen

9.13. Wie in den Vorjahren ermittelten wir eine geringe Anzahl von Fehlern im Zusammenhang mit der Berechnung der Personalkosten sowie einige Mängel bei der Verwaltung von Familienzulagen durch das Europäische Parlament, den Rat, die Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). Ferner stellten wir Mängel bei der Berechnung der Personalkosten fest, die auf die Umsetzung von Dienstleistungsvereinbarungen zwischen dem PMO einerseits und den Organen und Einrichtungen andererseits zurückgingen (¹⁴).

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

9.13. Das Parlament hat die Anmerkungen des Hofes zur Kenntnis genommen. Bis Ende 2014 hatte das Parlament die Höhe der Zulagen in den vom Rechnungshof ermittelten Fällen bereits rückwirkend korrigiert. Die Überzahlungen wurden im ersten Halbjahr 2015 wieder eingezogen. Die baldige Einführung des Systems Sysper2, das bereits von anderen Organen für die Personalverwaltung verwendet wird, wird die automatische Übertragung von Daten an das System NAP (das für die Zahlung der Dienstbezüge und Zulagen an das Personal verwendet wird) ermöglichen, wodurch die bearbeiterseitigen Fehler verhindert werden, die bei der manuellen Datenübertragung auftreten können.

ANTWORT DES RATES

9.13. Der Rat ist der Auffassung, dass er in vollem Einklang mit den Vorschriften gehandelt hat. Jedoch wird er der Verbesserung der Verfahren für die Kontrolle der Familienzulagen künftig größere Aufmerksamkeit schenken.

ANTWORT DER KOMMISSION

9.13. Zur Behebung der aufgedeckten Mängel wurden entsprechende Maßnahmen ergriffen.

Seit Februar 2013 wendet das PMO ein neues Verfahren an, das im August 2014 aktualisiert wurde: Rechte werden vorläufig (im Jahr n) für eine begrenzte Zeitspanne (n+2) gewährt.

Nach der notwendigen Weiterentwicklung des Informationssystems SysPer, die für 2015-2016 geplant ist, wird die familiäre Situation der Bediensteten durch das System systematisch und regelmäßig sowie durch den Versand proaktiver Mitteilungen an das Personal verfolgt.

Was die Mängel bei der Berechnung der Personalkosten für andere Organe und Einrichtungen angeht, so sollte ordnungsgemäß vermerkt werden, dass die Qualität der von den betreffenden Dienststellen (PMO) durchgeführten Kontrollen von den Befugnissen der Amtstellungsbehörde (AIPN) abhängt, die im Rahmen der verschiedenen Leistungsvereinbarungen übertragen werden.

(¹⁴) Im Zuge der Prüfung der EU-Agenturen wurden einige Fehler bei der Berechnung von Dienstbezügen festgestellt, die daraus resultierten, dass die Agenturen dem PMO beim Übergang auf das geänderte EU-Beamtenstatut des Jahres 2004 falsche Angaben übermittelten.

BEMERKUNGEN DES HOFES**Rechnungshof**

9.14. Laut Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers⁽¹⁵⁾ vermittelt „der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage des Europäischen Rechnungshofs zum 31. Dezember 2014, seiner Ertragslage und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Jahr“.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2014**

9.15. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Verwaltungsausgaben nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind. Für diese MFR-Rubrik führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 0,5 % beläuft (siehe **Anhang 9.1**).

Empfehlungen

9.16. **Anhang 9.2** zeigt das Ergebnis unserer Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung unserer in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012 legten wir 10 Empfehlungen vor. Zu zwei dieser Empfehlungen wurde der Umsetzungsstand in diesem Jahr aufgrund unseres Rotationsprinzips nicht erneut untersucht⁽¹⁶⁾. Von den übrigen Empfehlungen setzten die betroffenen Organe und Einrichtungen fünf weitgehend und drei teilweise um.

9.17. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2014 sprechen wir die folgenden Empfehlungen aus:

9.17.

- **Empfehlung 1:** Das Europäische Parlament sollte seine Kontrollen der von europäischen politischen Parteien an deren angeschlossene Organisationen erstatteten Kosten verstärken. Außerdem sollte das Europäische Parlament hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge angemessene Vorschriften für die politischen Parteien ausarbeiten und deren Anwendung durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung überwachen (siehe Ziffer 9.11).

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Siehe die Antwort zu Ziffer 9.11.

⁽¹⁵⁾ Siehe den in Ziffer 9.6 erwähnten Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers zum Jahresabschluss.

⁽¹⁶⁾ Siehe Fußnote 4.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 2:** Der EWSA sollte Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung verbessern (siehe Ziffer 9.12).

ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIAL-AUSSCHUSSES

Siehe *Bemerkungen des EWSA zu Ziffer 9.12.*

- **Empfehlung 3:** Die Organe und Einrichtungen sollten ihre Überwachungssysteme für die zeitnahe Aktualisierung der persönlichen Situation von Bediensteten, die sich auf die Berechnung von Familienzulagen auswirken kann, verbessern (siehe Ziffer 9.13).

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Siehe *die Antwort zu Ziffer 9.11.*

ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und hat bereits Maßnahmen ergriffen, um das bestehende Überwachungssystem zu verbessern. Zusätzlich wird eine systematische Verfolgung der familiären Situation des Personals in naher Zukunft (2015/2016) sichergestellt. Siehe Antwort auf Ziffer 9.13.

ANHANG 9.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „VERWALTUNG“

	2014	2013 (1)
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	129	135
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	0,5 %	1,1 %
Obere Fehlergrenze	0,9 %	
Untere Fehlergrenze	0,1 %	

(1) Die Zahlen für 2013 wurden gemäß der Struktur des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 neu berechnet, damit die beiden Jahre verglichen werden können. **Abbildung 1.3** (Kapitel 1) ist die Neuordnung der Ergebnisse für 2013 auf der Grundlage der Struktur des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 zu entnehmen.

ANHANG 9.2
WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RUBRIK „VERWALTUNG“

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend(*)	Unzureichende Nachweise	
2012	Empfehlung 1 (Europäisches Parlament): Auftragsvergabe Das Europäische Parlament sollte durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern (siehe Ziffern 9.1.2 und 9.1.9 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 sowie Ziffern 9.15-9.17 und 9.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).	Bei der Prüfung wurden bezüglich der Auftragsvergabe Mängel ermittelt (siehe Ziffer 9.11).					Siehe die oben angeführte Antwort zu Ziffer 9.11. Die Anmerkung des Hofes in Ziffer 9.11 bezieht sich konkret auf die Auftragsvergabe seitens der politischen Parteien.
2012	Empfehlung 2 (Europäischer Rat und Rat): Auftragsvergabe Der Rat sollte durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern (siehe Ziffern 9.1.4 und 9.1.9 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 sowie Ziffer 9.18 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).	X					Das Vergabeverfahren des Rates wurde gestrafft, beispielsweise durch verschärfte Kontrolle der Angemessenheit der Ausgaben, Überarbeitung der internen Regelungen betreffend Aufträge für Gebäude, Lieferungen, Dienstleistungen und Baulieferungen, Verbesserung der Mustermodelle, gezielte Schulungen und Entwicklung weiterer Leitlinien.
2011	Empfehlung 3 (Europäisches Parlament): Aktualisierung der persönlichen Situation und von Zulagen, die die Bediensteten erhalten Das Europäische Parlament sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass seine Bediensteten in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorlegen, und ein System für die zeitnahe Überwachung dieser Dokumente einrichten (siehe Ziffern 9.1.2 und 9.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).						Siehe die oben angeführte Antwort zu Ziffer 9.13.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend ^(*)	Unzureichende Nachweise	
		weitgehend	teilweise				
	Empfehlung 4 (Kommission): Aktualisierung der persönlichen Situation und von Zulagen, die die Bediensteten erhalten						Die Kommission hat Maßnahmen zur Verbesserung des bestehenden Überwachungssystems ergriffen. Zusätzlich wird eine systematische Verfolgung der familialen Situation des Personals in naher Zukunft (2015/2016) sichergestellt. Siehe Antwort auf Ziffer 9.13.
2011	Empfehlung 5 (Europäischer Auswärtiger Dienst): Aktualisierung der persönlichen Situation und von Zulagen, die die Bediensteten erhalten						Die Prüfung ergab, dass weiterhin Mängel bei der Verwaltung von Familienzulagen bestehen (siehe Ziffer 9.13).
	Empfehlung 6 (Europäisches Parlament): Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten						Die notwendigen Maßnahmen wurden umgesetzt. Das Parlament ist der Ansicht, dass seine Einstellungsverfahren adäquat sind, was bisher dadurch bestätigt wurde, dass der Hof in diesem Bereich in den vergangenen drei Jahren keine Feststellungen getroffen hat.
		X					

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend ^(*)	Unzureichende Nachweise	
weitgehend teilweise							
	Empfehlung 7 (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss): Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass beim Abschluss, bei der Verlängerung oder bei der Änderung der Arbeitsverträge nicht ständiger Bediensteter die einschlägigen Rechtsvorschriften angewandt werden (siehe Ziffern 9.23, 9.24 und 9.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).	X					Im Jahr 2014 wurden neue Beschlüsse und Leitlinien für die Einstellung von Bediensteten auf Zeit und Vertragsbediensteten und deren Finanzierung in die entsprechenden Beschaffungsgruppen umgesetzt. Die Verwaltung der Planstellen erfolgt nunmehr elektronisch über Syper 2. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Transparenz der Auswahlverfahren.
2011	Empfehlung 8 (Europäischer Auswärtiger Dienst): Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten Der Europäische Auswärtige Dienst sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass beim Abschluss, bei der Verlängerung oder bei der Änderung der Arbeitsverträge nicht ständiger Bediensteter die einschlägigen Rechtsvorschriften angewandt werden (siehe Ziffern 9.26 und 9.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).				X (*)		
	Empfehlung 9 (Kommission): Auftragsvergabe Die Kommission sollte durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern (siehe Ziffern 9.20, 9.21 und 9.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).	X					Die betreffenden Dienststellen haben seit Mitte 2011 auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe mehrere Vereinfachungsmaßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Ausschreibungsunterlagen durchgeführt. Die Einhaltung der Haushaltssordnung ist gewährleistet, wobei auf gesunden Menschenverstand gesetzt und hiermit die Teilnahme von mehr Bietern gefordert wird.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort des Organs bzw. der Einrichtung	
		Vollständig umgesetzt		Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)		
		weitgehend	teilweise						
Empfehlung 10 (Europäischer Auswärtiger Dienst):									
Auftragsvergabe									
2011	Der Europäische Auswärtige Dienst sollte durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern (siehe Ziffern 9.28 und 9.34 des Jahresberichts zum Haushaltssjahr 2011).					X (*)			

(*) Gemäß dem Rotationsprinzip für die eingehende Untersuchung von Kontrollsystmen bei den Organen und Einrichtungen werden diese Empfehlungen in den kommenden Jahren weiterverfolgt.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN DES ACHTEN, NEUNTEN, ZEHNTEN UND ELFTEN EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS (EEF)

(2015/C 373/02)

Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)

INHALT

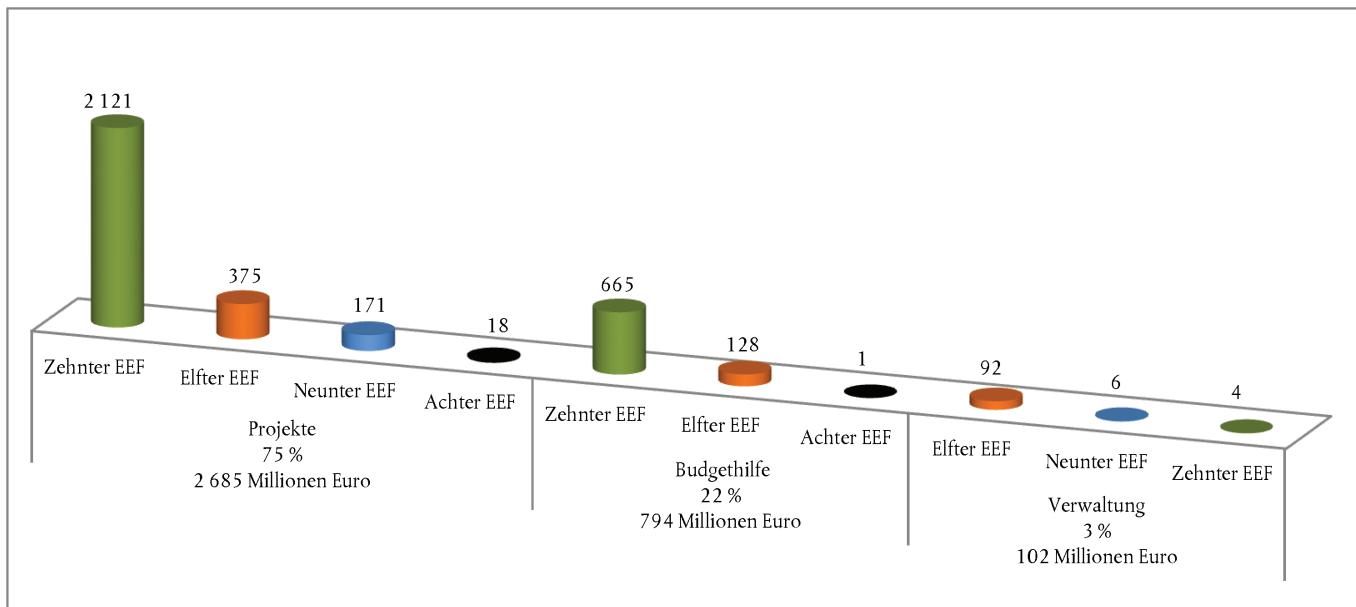
	Ziffer
Einleitung	1-12
Besondere Merkmale der Europäischen Entwicklungsfonds	2-12
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	8-12
Kapitel I — Ausführung des achten, neunten, zehnten und elften EEF	13-19
Finanzielle Ausführung	13-19
Kapitel II — Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zu den EEF	20-46
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften EEF — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I-IX
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	20-46
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	20-23
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	24-25
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	26-35
Untersuchung ausgewählter Systeme und Jährlicher Tätigkeitsberichte	36-46
Schlussfolgerung und Empfehlungen	47-50
Schlussfolgerung für 2014	47-48
Empfehlungen	49-50
Anhang 1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die Europäischen Entwicklungsfonds	
Anhang 2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Europäischen Entwicklungsfonds	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

1. Dieser Jahresbericht enthält unsere Beurteilung zu den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2014 sind **Abbildung 1** zu entnehmen.

Abbildung 1 — Europäische Entwicklungsfonds — Kerndaten 2014



	(Millionen Euro)
Operative Ausgaben insgesamt (Projekte)	2 685
Operative Ausgaben insgesamt (Budgethilfe)	794
Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾	102
Zahlungen insgesamt	3 581
- Vorschüsse	2 105
+ abgerechnete Vorschüsse	1 597
Geprüfte Grundgesamtheit	3 073
 Einzelmittelbindungen insgesamt ⁽²⁾	 3 380
 Globale Mittelbindungen insgesamt ⁽²⁾	 621

⁽¹⁾ Beitrag der EEF zur Deckung der in der Kommission und den EU-Delegationen entstandenen Ausgaben für die administrative Unterstützung der Verwaltung von im Rahmen der EEF finanzierten Maßnahmen.

⁽²⁾ Globale Mittelbindungen betreffen Finanzierungsbeschlüsse. Einzelmittelbindungen betreffen Einzelverträge.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnungen 2014 des achten, neunten, zehnten und elften EEF.

BEMERKUNGEN DES HOFES**Besondere Merkmale der Europäischen Entwicklungsfonds**

2. Seit dem Jahr 1958 sind die EEF das wichtigste Hilfeinstrument der Europäischen Union im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) und den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG). Das am 23. Juni 2000 in Cotonou für einen Zeitraum von 20 Jahren unterzeichnete Partnerschaftsabkommen („Abkommen von Cotonou“) bildet den aktuellen Rahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten sowie den ÜLG. Hauptziel dieses Abkommens ist es, die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen.

3. Die EEF weisen einige besondere Merkmale auf:

- a) Sie werden von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Beitragsschlüsseln⁽¹⁾ finanziert, die in einem Internen Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Regierungen der Mitgliedstaaten festgelegt werden und sich von jenen für den EU-Gesamthaushalt unterscheiden.
- b) Sie werden von der Europäischen Kommission außerhalb des Gesamthaushaltsplans der EU sowie von der Europäischen Investitionsbank (EIB) verwaltet.
- c) Aufgrund des zwischenstaatlichen Charakters der EEF ist die Rolle des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Funktionsweise der Fonds stärker eingeschränkt als bei den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit, die aus dem EU-Gesamthaushaltsplan finanziert werden: Insbesondere greift es nicht in die Festlegung und Zuweisung der EEF-Mittel ein. Das Europäische Parlament ist jedoch Entlastungsbehörde; hiervon ausgenommen ist lediglich die Investitionsfazilität, die von der EIB verwaltet wird⁽²⁾ (⁽³⁾).

⁽¹⁾ Für jeden EEF wird der Beitragsschlüssel eines jeden Mitgliedstaats als prozentualer Anteil am Gesamtbetrag der Mittel festgelegt.

⁽²⁾ Siehe Artikel 43, 48 bis 50 und 58 der Verordnung (EU) Nr. 567/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds für die Zwecke der Anwendung des Übergangszeitraums zwischen dem 10. Europäischen Entwicklungsfonds und dem 11. Europäischen Entwicklungsfonds bis zum Inkrafttreten des Internen Abkommens über den 11. Europäischen Entwicklungsfonds (Abl. L 157 vom 27.5.2014, S. 52). Siehe auch die Stellungnahme Nr. 9/2007 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über eine Finanzregelung für den zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (Abl. C 23 vom 28.1.2008), Ziffern 5 und 6.

⁽³⁾ Im Jahr 2012 wurde die Prüfung dieser Vorgänge durch den Hof in einer zwischen der EIB, der Kommission und dem Hof geschlossenen Dreiervereinbarung (Artikel 134 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates (Abl. L 78 vom 19.3.2008, S. 1)) geregelt. Die Investitionsfazilität bleibt bei der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes unberücksichtigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4. Für jeden EEF gilt eine eigene Finanzregelung. Der Hof hat mehrfach die Anwendung einer einzigen Finanzregelung für sämtliche gegenwärtigen und zukünftigen EEF vorgeschlagen, wodurch die Kontinuität sichergestellt und das Risiko einer Unterbrechung der Ausführung der EEF ausgeschaltet wäre und zudem die Verwaltung vereinfacht würde⁽⁴⁾.

5. Obwohl die EEF-Finanzregelungen schrittweise an die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltplan angeglichen wurden⁽⁵⁾, gibt es nach wie vor erhebliche Unterschiede. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass der Grundsatz der Jährlichkeit bei den EEF keine Anwendung findet: EEF-Abkommen werden in der Regel für einen Mittelbindungszeitraum von fünf bis sieben Jahren geschlossen, und Zahlungen können über einen weitaus längeren Zeitraum geleistet werden. Im Jahr 2014 wurden Mittel im Rahmen von vier EEF gleichzeitig verausgabt, und es wurden noch immer Zahlungen im Rahmen des 8. EEF geleistet, der im Jahr 1995 bereitgestellt worden war.

6. Die EEF werden fast vollständig von der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (EuropeAid) der Kommission verwaltet, die auch ein breites Spektrum von aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben verwaltet⁽⁶⁾⁽⁷⁾.

7. Die EEF-Interventionen werden in Form von Projekten und Budgethilfen⁽⁸⁾ durchgeführt. Bei der Verwaltung der EEF kommen hauptsächlich vier Arten der Mittelverwaltung zur Anwendung. Im Jahr 2014 wurden 38 % der Zahlungen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung geleistet, 22 % davon entfielen auf Budgethilfen. Die verbleibenden 62 % wurden im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung geleistet, davon 32 % über internationale Organisationen, 25 % über Drittstaaten und 5 % über nationale Stellen der EU-Mitgliedstaaten⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Siehe die Stellungnahme Nr. 3/2013 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds (ABl. C 370 vom 17.12.2013), Ziffer 6.

⁽⁵⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

⁽⁶⁾ Die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO) verwaltete 3,4 % der im Jahr 2014 im Rahmen der EEF getätigten Ausgaben.

⁽⁷⁾ Siehe Kapitel 8 „Europa in der Welt“ des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2014.

⁽⁸⁾ Bei der Budgethilfe überweist die Kommission Finanzmittel an die Staatskasse des Partnerlandes, um zusätzliche Haushaltsmittel für eine nationale Entwicklungsstrategie zur Verfügung zu stellen.

⁽⁹⁾ Bei der direkten Mittelverwaltung werden die Hilfsmaßnahmen unmittelbar von der Kommission (zentrale Kommissionsdienststellen oder Delegationen) durchgeführt. Bei der indirekten Mittelverwaltung wird die Durchführung Drittländern (früher dezentrale Mittelverwaltung), internationalen Organisationen (früher gemeinsame Mittelverwaltung) oder nationalen Stellen, wie beispielsweise den Entwicklungsagenturen der EU-Mitgliedstaaten (früher indirekte zentrale Mittelverwaltung), übertragen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

8. Die in diesem Bericht behandelten Ausgaben werden über eine große Bandbreite von Methoden ausgeführt, die in 79 Ländern zum Einsatz kommen. Die damit verbundenen Regelungen und Verfahren, einschließlich derjenigen für Ausschreibungen und Auftragsvergabe, sind häufig komplex. Das Fehlen einer eigenständigen, benutzerfreundlichen Finanzregelung für den elften EEF erhöht diese Komplexität erheblich (10).

9. In zwei Bereichen — Budgethilfe⁽¹¹⁾ und EU-Beiträge zu von mehreren Gebbern finanzierten Projekten, die von internationalen Organisationen⁽¹²⁾ wie den Vereinten Nationen durchgeführt werden — wird der Grad der Fehleranfälligkeit der Vorgänge durch die Art der Instrumente und Zahlungsbedingungen begrenzt.

10. Budgethilfe trägt zum Gesamthaushalt eines Landes bei oder ergänzt die vom betreffenden Land für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mittel. Wir untersuchten, ob die Kommission die spezifischen Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfezahlungen an das jeweilige Partnerland beachtet und überprüft hat, dass die allgemeinen Fördervoraussetzungen (wie zufriedenstellende Fortschritte im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements) erfüllt waren.

11. Die Rechtsvorschriften lassen allerdings viel Raum für Interpretationen, und die Kommission hat erheblichen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, ob die allgemeinen Bedingungen erfüllt sind. Unsere Ordnungsmäßigsprüfung kann sich nur bis zu dem Punkt erstrecken, an dem die Mittel an das jeweilige Partnerland gezahlt werden. Die überwiesenen Mittel verschmelzen dann mit den Haushaltssmitteln des Empfängerlands. Mögliche Schwachstellen im Finanzmanagement des Empfängerlands treten bei unserer Ordnungsmäßigsprüfung nicht als Fehler in Erscheinung.

8. Für den elften EEF gilt eine eigene Finanzregelung (Verordnung (EU) 2015/323), die vom Rat am 2. März 2015 erlassen wurde. Die eigentliche Vereinfachung ist Folge der Angleichung an die Haushaltsumordnung für den Gesamthaushaltsplan, die in der Finanzregelung für den elften EEF durch transparente und eindeutige Verweise auf die Haushaltsumordnung für den Gesamthaushaltsplan und die entsprechenden Anwendungsbestimmungen erreicht wird. Die Finanzregelung für den elften EEF gewährleistet somit nicht nur die Stimmigkeit der anwendbaren Finanzverfahren und größere Effizienz, sie ermöglicht auch eine Verringerung der Risiken und Fehler.

Die von der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung in ihrem Handbuch für Vergabeverfahren (PRAG-Handbuch) zusammengetragenen Bestimmungen und Vorlagen für die Ausschreibung und Auftragsvergabe im Rahmen des Gesamthaushaltsplans sowie des EEF werden von den europäischen Auftragnehmerverbänden weithin positiv aufgenommen.

(10) Siehe die Stellungnahme Nr. 3/2013 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über eine Finanzregelung für den elften Europäischen Entwicklungsfonds, Ziffern 3 und 4.

(11) Die im Rahmen der EEF geleisteten Budgethilfezahlungen beliefen sich im Jahr 2014 auf einen Bruttobetrag von 794 Millionen Euro.

(12) Die im Rahmen der EEF geleisteten Bruttozahlungen an von internationalen Organisationen durchgeführte und von mehreren Gebbern finanzierte Projekte beliefen sich im Jahr 2014 auf 776 Millionen Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

12. Wenn die Beiträge der Kommission zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten mit den Beiträgen anderer Geber verschmelzen und nicht für spezifische identifizierbare Ausgaben zugewiesen werden, geht die Kommission davon aus, dass die Förderfähigkeitsregeln der EU eingehalten werden, solange die in dem gemeinsam aufgebrachten Betrag enthaltenen förderfähigen Ausgaben ausreichen, um den EU-Beitrag abzudecken. Die Kommission bezeichnet dies als „hypothetische Strategie“ (*notional approach*). Diese von ihr angewendete Strategie schränkt die Arbeit der Prüfer im Fall eines erheblichen Beitrags anderer Geber ein, da die Kommission dann davon ausgeht, dass dieser Beitrag zur Abdeckung der von uns möglicherweise ermittelten nicht förderfähigen Ausgaben ausreicht.

KAPITEL I — AUSFÜHRUNG DES ACHTEN, NEUN-TEN, ZEHNTEN UND ELFEN EEF**Finanzielle Ausführung**

13. Der achte EEF (1995-2000) beläuft sich auf 12 840 Millionen Euro und der neunte EEF (2000-2007) auf 13 800 Millionen Euro. Die Gesamtmittelausstattung des zehnten EEF (2008-2013) beträgt 22 682 Millionen Euro. Davon entfallen 21 966 Millionen Euro auf die AKP-Staaten und 286 Millionen Euro auf die ÜLG. In diese Beträge eingerechnet sind 1 500 Millionen Euro bzw. 30 Millionen Euro für die von der EIB verwaltete Investitionsfazilität, hauptsächlich für die Unterstützung des privaten Sektors in den AKP-Staaten und ÜLG. Weitere 430 Millionen Euro sind für die Ausgaben der Kommission im Zusammenhang mit der Programmierung und Ausführung der EEF vorgesehen.

14. Das Interne Abkommen zur Errichtung des elften EEF⁽¹³⁾ wurde im August 2013 angenommen. Nach seiner Ratifizierung durch sämtliche EU-Mitgliedstaaten trat es am 1. März 2015 in Kraft. Der elfte EEF ist mit insgesamt 30 506 Millionen Euro ausgestattet⁽¹⁴⁾. Davon entfallen 29 089 Millionen Euro auf die AKP-Staaten und 365 Millionen Euro auf die ÜLG.

⁽¹³⁾ ABl. L 210 vom 6.8.2013, S. 1.

⁽¹⁴⁾ Davon werden 1 139 Millionen Euro von der EIB verwaltet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

15. Um die Verfügbarkeit von Mitteln im Zeitraum von Januar 2014 bis zum Inkrafttreten des elften EEF sicherzustellen, hat der Rat im Dezember 2013 Übergangsmaßnahmen (die sogenannte „Überbrückungsfazilität“) erlassen (¹⁵). Im Jahr 2014 standen im Rahmen der Überbrückungsfazilität Mittel in Höhe von 1 616 Millionen Euro zur Verfügung. Sie wurden finanziert aus

- bis zum 31. Dezember 2013 freigegebenen Mitteln des achten und neunten EEF (936 Millionen Euro);
- bis zum 31. Dezember 2013 nicht gebundenen Restmitteln des zehnten EEF (75 Millionen Euro);
- im Jahr 2014 freigegebenen Mitteln des zehnten EEF und vorangegangener EEF (586 Millionen Euro) und
- Zinsen und sonstigen Einnahmen (19 Millionen Euro).

Sie werden zulasten des elften EEF verbucht, stellen jedoch keine zusätzlichen Mittel für den elften EEF dar.

16. **Tabelle 2** ist die Verwendung der EEF-Mittel im Jahr 2014 sowie die kumulierte Verwendung zu entnehmen.

⁽¹⁵⁾ Beschluss 2013/759/EU des Rates vom 12. Dezember 2013 über Übergangsmaßnahmen für die Verwaltung des EEF vom 1. Januar 2014 bis zum Inkrafttreten des 11. Europäischen Entwicklungsfonds (Abl. L 335 vom 14.12.2013, S. 48).

Tabelle 2 — Verwendung der EEF-Mittel zum 31. Dezember 2014

	Gesamtbetrag	Ausführungsrate ⁽¹⁾	Stand Ende 2013			Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2014 (Nettobeträge) ⁽⁶⁾			Stand Ende 2014			
			Achter EEF ⁽³⁾	Neunter EEF ⁽³⁾	Zehnter EEF	Elfter EEF	Gesamtbetrag	Achter EEF	Neunter EEF	Zehnter EEF	Elfter EEF	
A — MITTEL⁽¹⁾	49 026		- 64	- 373	- 1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100
B — VERWENDUNG												
1. Globale Mittelbindungen ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	- 63	- 381	- 95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573
2. Einzelmittelbindungen ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	- 37	- 1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790
3. Zahlungen	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900
C — Noch abzuwickelnde Mittelbindungen (B1-B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673
D — Noch verfügbare Mittel (A-B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527

(¹) Ursprüngliche Mittelausstattung des achten, neunten, zehnten und elften EEF, Kofinanzierung, Zinsen, verschiedene Mittel und Mittelübertragungen aus früheren EEF.

(²) In Prozent der Mittel.

(³) Negativbeträge ergeben sich aus aufgehobenen Mittelbindungen.

(⁴) Globale Mittelbindungen betreffen Finanzierungsbeschlüsse.

(⁵) Einzelmittelbindungen betreffen Einzelverträge.

(⁶) Netto-Mittelbindungen nach Aufhebung von Mittelbindungen. Nettozahlungen nach Wiedereinzahlungen.

Quelle: Rechnungshof, auf der Grundlage der EEF-Übersichten über die finanzielle Ausführung und der Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

17. Im Vergleich zu den Vorjahren fiel das Volumen der im Jahr 2014 vorgenommenen Netto-Mittelbindungen außerordentlich gering aus (621 Millionen Euro)⁽¹⁶⁾. Dies lag am verspäteten Inkrafttreten des elften EEF, wodurch für Mittelbindungen im Rahmen der Überbrückungsfazilität begrenzte Mittel zur Verfügung standen. Dagegen wurde bei den im Jahr 2014 geleisteten Zahlungen ein historischer Höchststand (3 516 Millionen Euro)⁽¹⁷⁾ erreicht, was insbesondere an der Auszahlung eines Betrags in Höhe von 595 Millionen Euro aus der Überbrückungsfazilität lag, der vor allem auf umfangreiche Auszahlungen von Budgethilfen und Vorschüssen für Maßnahmen im Rahmen der Friedensfazilität für Afrika in der Zentralafrikanischen Republik und Somalia entfiel.

18. Ende des Jahres 2014 waren nahezu alle verfügbaren Mittel gebunden (Finanzierungsbeschlüsse: 98,9 %, Einzelverträge: 91,2 %). Bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen⁽¹⁸⁾ war ein Rückgang um 23 % von 12,5 Milliarden Euro am Ende des Jahres 2013 auf 9,7 Milliarden Euro am Ende des Jahres 2014 zu verzeichnen. Dies war das Ergebnis der Bemühungen von EuropeAid um Verringerung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen sowie des geringen Volumens der im Jahr 2014 gefassten Finanzierungsbeschlüsse.

19. Für seinen gesamten Zuständigkeitsbereich⁽¹⁹⁾ setzte EuropeAid seine Anstrengungen fort, um alte Vorfinanzierungen und nicht verwendete alte Mittelbindungen⁽²⁰⁾ abzubauen und die Zahl der offenen abgelaufenen Verträge⁽²¹⁾ zu verringern. Die für das Jahr 2014 für alte Vorfinanzierungen und nicht verwendete Mittelbindungen festgelegten Zielvorgaben wurden weit übertroffen⁽²²⁾. Während für das gesamte Portfolio von EuropeAid die Zielvorgabe für das Jahr 2014 in Bezug auf den Anteil der abgelaufenen Verträge an der Gesamtzahl der Verträge nahezu erfüllt wurde⁽²³⁾, waren die Fortschritte bei den EEF weniger zufriedenstellend⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013: 3 923 Millionen Euro; 2012: 3 163 Millionen Euro.

⁽¹⁷⁾ 2013: 2 963 Millionen Euro; 2012: 3 209 Millionen Euro.

⁽¹⁸⁾ Reste à liquider (RAL).

⁽¹⁹⁾ EEF und Gesamthaushalt.

⁽²⁰⁾ Alte RAL.

⁽²¹⁾ Ein Vertrag gilt als abgelaufen, wenn er mehr als 18 Monate nach dem Ende seines Durchführungszeitraums immer noch offen ist. Verzögerungen bei der endgültigen Abrechnung erhöhen das Risiko von Ordnungsmäßigkeitsfehlern, da sich die Einholung von Belegdokumenten möglicherweise als schwierig erweist, wenn sie nicht ordnungsgemäß archiviert wurden und wichtiges Projektpersonal bereits ausgeschieden ist. Eine verspätete endgültige Abrechnung von Verträgen kann auch zu Verzögerungen bei der Wiedereinzierung nicht in Anspruch genommener Mittel aus Vorfinanzierungen oder nicht förderfähiger Ausgaben führen.

⁽²²⁾ Verringerung alter offener Vorfinanzierungen: 46 % erreicht (Zielvorgabe: 25 %); Verringerung alter RAL: 51,24 % erreicht (Zielvorgabe: 25 %).

⁽²³⁾ Anteil von 15,52 % erreicht (Zielvorgabe: 15 %).

⁽²⁴⁾ Von den 5,3 Milliarden Euro für abgelaufene Verträge betreffen 3,7 Milliarden Euro (69 %) die EEF. Der Anteil der abgelaufenen Verträge an der Zahl aller offenen EEF-Verträge beträgt 25 %, demgegenüber sind es 15,5 % beim gesamten Portfolio von EuropeAid. Bei 477 (1,3 Milliarden Euro) der 1 528 abgelaufenen EEF-Verträge (31 % nach Anzahl; 35 % nach Wert) endete der Durchführungszeitraum vor dem Jahr 2010.

KAPITEL II — ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG DES HOFES ZU DEN EEF

Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften EEF — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers

I — Gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Artikel 49 der Finanzregelung für den zehnten EEF im Hinblick auf die Anwendung des Übergangszeitraums zwischen dem zehnten und dem elften Europäischen Entwicklungsfonds bis zum Inkrafttreten des internen Abkommens über den elften Europäischen Entwicklungsfonds, der auch für frühere EEF gilt, haben wir Folgendes geprüft:

- a) die Jahresrechnungen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds für das am 31. Dezember 2014 endende Haushaltsjahr, die aus der Vermögensübersicht, der Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis, der Cashflow-Übersicht, der Tabelle der Veränderungen des Nettovermögens sowie der Tabelle der Forderungen der Europäischen Entwicklungsfonds und den Übersichten über die finanzielle Ausführung bestehen und von der Kommission am 24. Juli 2015 gebilligt wurden, sowie
- b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der diesen Jahresrechnungen zugrunde liegenden Vorgänge innerhalb des rechtlichen Rahmens der EEF für den Teil der EEF-Mittel, für dessen finanzielle Ausführung die Kommission zuständig ist (25).

Verantwortung des Managements

II — Gemäß den Artikeln 310 bis 325 AEUV und den maßgeblichen Finanzregelungen (26) ist das Management verantwortlich für die Aufstellung und Darstellung der Jahresrechnungen der EEF auf der Grundlage international anerkannter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (27) sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge. Diese Verantwortung umfasst die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Aufstellung und Darstellung von Jahresabschlüssen notwendig sind, die frei von wesentlichen — beabsichtigten oder unbeabsichtigten — falschen Darstellungen sind. Das Management muss außerdem sicherstellen, dass die Tätigkeiten, Finanzvorgänge und Informationen, die in den Abschlüssen ihren Niederschlag finden, mit den für sie maßgebenden Vorgaben übereinstimmen. Die Kommission trägt die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Abschlüssen der EEF zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

Verantwortung des Prüfers

III — Unsere Aufgabe ist es, auf der Grundlage unserer Prüfung dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge abzugeben. Wir haben unsere Prüfung in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden der INTOSAI durchgeführt. Nach diesen Standards sind wir gehalten, die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass hinreichende Sicherheit darüber erlangt wird, ob die Jahresrechnungen der EEF frei von wesentlichen falschen Darstellungen sind und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

IV — Die Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen, um Prüfungsnachweise für die in den Jahresrechnungen enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge zu erlangen. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Prüfers. Hierzu gehört die Beurteilung der Risiken wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — falscher Darstellungen in der Jahresrechnung sowie wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — Verstöße gegen die Rechtsvorschriften für die EEF bei den zugrunde liegenden Vorgängen. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer alle für die Aufstellung und sachgerechte Darstellung der Jahresrechnungen relevanten internen Kontrollen und die zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme, um Prüfungshandlungen zu planen, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit des internen Kontrollsysteins abzugeben. Zur Prüfung gehört auch eine Beurteilung der Angemessenheit der Rechnungslegungsmethoden, der Vertretbarkeit der geschätzten Werte in der Rechnungslegung sowie der Gesamtdarstellung der Jahresrechnungen.

V — Wir sind der Auffassung, dass die erlangten Prüfungsnachweise ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unsere Prüfungsurteile zu dienen.

(25) Gemäß den Artikeln 16, 43, 48, 49, 50 und 58 der Finanzregelung für den zehnten EEF deckt diese Zuverlässigkeitserklärung nicht den von der EIB unter ihrer Verantwortung verwalteten Teil der EEF-Mittel ab.

(26) Die Finanzregelungen für den achten, neunten und zehnten EEF. Die Finanzregelung für den zehnten EEF gilt auch für die Überbrückungsfazilität, die zulasten des elften EEF verbucht wird.

(27) Die vom EEF-Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsrichtlinien und -methoden werden auf der Grundlage der von der International Federation of Accountants herausgegebenen International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) erstellt oder im Falle von Vorgängen, für die keine IPSAS-Normen vorliegen, auf der Grundlage der vom International Accounting Standards Board herausgegebenen International Financial Reporting Standards.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VI — Nach unserer Beurteilung stellen die Jahresrechnungen des achten, neunten, zehnten und elften EEF für das am 31. Dezember 2014 endende Jahr die Vermögens- und Finanzlage der EEF zum 31. Dezember 2014, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows sowie die Veränderungen des Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der EEF-Finanzregelung und den auf international anerkannten Rechnungsführungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor basierenden Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Einnahmen

VII — Nach unserer Beurteilung sind die den Jahresrechnungen für das am 31. Dezember 2014 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Zahlungen

Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Zahlungen

VIII — Wir schätzen die wahrscheinlichste Fehlerquote bei den Ausgabenvorgängen im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften EEF auf 3,8 %.

Versagtes Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Zahlungen

IX — Nach unserer Beurteilung sind die den Jahresrechnungen für das am 31. Dezember 2014 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen wegen der Bedeutung der im Absatz „Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Zahlungen“ beschriebenen Sachverhalte in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

16. Juli 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

Europäischer Rechnungshof

12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

BEMERKUNGEN DES HOFES**Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung****Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

20. Unser übergreifender Prüfungsansatz sowie unsere Prüfungsmethodik sind in **Teil 2 von Anhang 1.1** (Kapitel 1) des Jahresberichts des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltspans zum Haushaltsjahr 2014 beschrieben. Für die Prüfung der EEF ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen.

21. Unsere Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der EEF betreffen die Jahresabschlüsse⁽²⁸⁾ des achten, neunten, zehnten und elften EEF⁽²⁹⁾, die von der Kommission gemäß der EEF-Finanzregelung⁽³⁰⁾ gebilligt wurden und zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 24. Juli 2015 bei uns eingingen. Im Zuge der Prüfung wurden Wertansätze und sonstige Angaben untersucht. Ferner beinhaltete sie eine Bewertung der angewandten Rechnungslegungsgrundsätze und signifikanter Schätzungen des Managements sowie der Gesamtdarstellung der Jahresrechnungen.

22. Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge umfasste

- a) die Untersuchung sämtlicher Beiträge der Mitgliedstaaten und einer Stichprobe anderer Arten von Einnahmenvorgängen;
- b) die Untersuchung einer Stichprobe von 30 Mittelbindungen⁽³¹⁾;
- c) die Untersuchung einer Stichprobe von 165 Vorgängen⁽³²⁾. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der im Rahmen der EEF geleisteten Zahlungen repräsentativ ist. Sie umfasste 127 von 28 EU-Delegationen⁽³³⁾ bewilligte Zahlungen und 38 von Kommissionsdienststellen⁽³⁴⁾ bewilligte Zahlungen. Falls Fehler aufgedeckt wurden, analysierten wir die betroffenen Systeme, um die jeweiligen Mängel zu ermitteln;

⁽²⁸⁾ Gemäß Artikel 44 der Verordnung (EU) Nr. 567/2014 umfassen die Jahresabschlüsse die Vermögensübersicht, die Übersicht über die finanziellen Ergebnisse, die Cashflow-Übersicht und die Tabelle der Veränderungen des Nettovermögens.

⁽²⁹⁾ Gemäß 44 der Verordnung (EU) Nr. 567/2014 umfassen die Übersichten über die finanzielle Ausführung Tabellen, aus denen die Mittelausstattung, die Mittelbindungen, die delegierten Mittel und die Zahlungen hervorgehen.

⁽³⁰⁾ Siehe Artikel 43 der Verordnung (EU) Nr. 567/2014.

⁽³¹⁾ Globale Mittelbindungen und dazugehörige rechtliche Verpflichtungen (Finanzierungsabkommen) nach Annahme eines Finanzierungsbeschlusses durch die Kommission.

⁽³²⁾ Gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1** des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltspans zum Haushaltsjahr 2014.

⁽³³⁾ Afrikanische Union, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Demokratische Republik Kongo, Dominikanische Republik, Eritrea, Äthiopien, Fidschi, Guinea-Bissau, Haiti, Côte d'Ivoire, Lesotho und Swasiland, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mauritius, Mosambik, Niger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone und Uganda.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 Zahlungen; ECHO: vier Zahlungen im Bereich der humanitären Hilfe.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- d) eine Bewertung der bei EuropeAid und in den EU-Delegationen untersuchten Systeme, die folgende Aspekte abdeckte: i) Ex-ante-Kontrollen durch Kommissionsbedienstete, externe Prüfer oder Überwachungsbeauftragte vor Leistung der Zahlungen und ii) Monitoring und Überwachung, insbesondere die Weiterverfolgung von externen Prüfungen, Kontroll- und Monitoringbesuchen sowie die von EuropeAid für 2012, 2013 und 2014 durchgeführten Analysen der Restfehlerquote;
- e) eine Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts des Generaldirektors von EuropeAid und
- f) die Weiterverfolgung unserer früheren Empfehlungen.

23. Wie in Ziffer 6 erwähnt, ist EuropeAid für die Ausführung der meisten aus dem Gesamthaushaltspol und den EEF finanzierten Außenhilfeinstrumente zuständig. Unsere Bemerkungen zu den Systemen sowie zur Zuverlässigkeit des Jährlichen Tätigkeitsberichts und der Erklärung des Generaldirektors für das Jahr 2014 beziehen sich auf den gesamten Zuständigkeitsbereich von EuropeAid.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

24. Seit der Modernisierung der EEF-Rechnungsführung im Jahr 2007, beinhaltet das von der Kommission bei der Periodenabgrenzung angewandte Schätzverfahren keine antizipativen Passiva für Kosten im Zusammenhang mit Budgethilfeverträgen, für die im Lauf des Jahres von den AKP-Staaten keine Auszahlungsanträge eingereicht wurden. Nach Auffassung der Kommission ist in Anbetracht des Wesens von Budgethilfen die Auszahlung das auslösende Ereignis für die Erfassung als Aufwand. Tatsächlich ist der Ermessensspielraum der Kommission bei der Bewertung der Einhaltung der Förderbedingungen beträchtlich. Budgethilfen sind jedoch keine ermessensbestimmten Zuschüsse, sondern Ansprüche, die den Rechnungsführungsvorschriften der Kommission unterliegen: Wie bei anderen Aufwendungen ohne Leistungsaustausch ist die Kommission verpflichtet, die Zahlungen bei Erfüllung der Förderbedingungen zu leisten.

25. Bei Vorfinanzierungszahlungen in Höhe von mehr als 750 000 Euro muss die Kommission die Zinsen jährlich wiedereinziehen (im Jahr 2014 wurden 3 Millionen Euro und im Jahr 2013 wurden 5,7 Millionen Euro wiedereingezogen). Wie bereits in früheren Jahren⁽³⁵⁾ stellten wir fest, dass die bevollmächtigten Anweisungsbefugten diese Vorschrift nach wie vor nicht konsequent befolgen und die in der Erläuterung 3.5 zu den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Zinserträge zum Teil auf Schätzungen beruhen. Überdies wurden Zinserträge aus Vorfinanzierungen, die sich auf Beträge zwischen 250 000 und 750 000 Euro belaufen, in den Jahresabschlüssen nach wie vor nicht als Einnahmen ausgewiesen, weil die Weiterentwicklung des Gemeinsamen RELEX-Informationssystems (CRIS) erst gegen Ende des Jahres 2014 abgeschlossen war.

24. Die Kommission verfolgt diesen Ansatz im Bereich der Budgethilfemaßnahmen seit 2007, und zwar auf der Grundlage der Rechnungsführungsvorschriften von 2006.

Die Kommission ist der Ansicht, dass ein Aufwand zum Zeitpunkt der Auszahlung erfasst werden sollte, da zu diesem Zeitpunkt alle Fördervoraussetzungen von den Kommissionsdienststellen gebührend geprüft worden sind. Die Kommission nimmt bei der Rechnungsabgrenzung auch von AKP-Staaten im Lauf des Jahres eingereichte und noch nicht beglichene Auszahlungsanträge auf, da sie davon ausgeht, dass die vertraglich festgelegten Förderfähigkeitskriterien aller Wahrscheinlichkeit nach erfüllt sind, wenn ein AKP-Staat einen Zahlungsantrag im Zusammenhang mit einer Budgethilfe einreicht.

25. In den vergangenen drei Jahren wurden in diesem Bereich Verbesserungen festgestellt, da die Zinsen auf Vorfinanzierungen vermehrt jährlich statt nach Vertragsende eingezogen wurden.

Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten erhalten regelmäßig schriftliche Anweisungen, die sie daran erinnern sollen, dass Zinsen auf Vorfinanzierungen bei ihrer Fälligkeit eingezogen werden müssen. Zudem wurde ein entsprechendes Kontrollsyste eingeführt.

⁽³⁵⁾ Ziffer 19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Ziffer 20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge**Einnahmen**

26. Die von uns durchgeführte Prüfung der Einnahmenvorgänge ergab, dass diese nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren.

Zahlungen

27. Die Ergebnisse der Prüfung von Zahlungsvorgängen sind in **Anhang 1** zusammengefasst. Von den 165 von uns geprüften Zahlungsvorgängen waren 54 (33 %) mit Fehlern behaftet. Auf der Grundlage der von uns quantifizierten 36 Fehler schätzen wir die Fehlerquote auf 3,8 %⁽³⁶⁾.

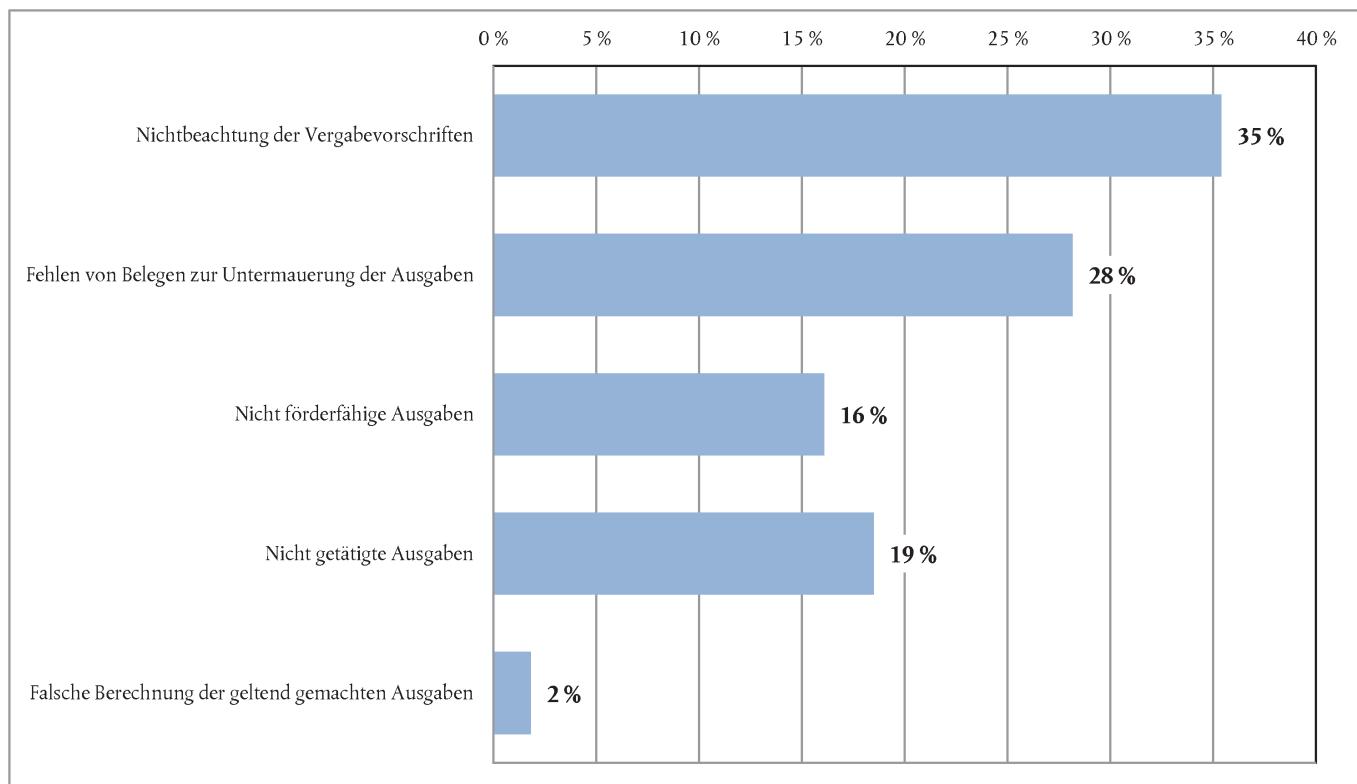
28. Werden Budgethilfen und Vorgänge mit Beteiligung mehrerer Geber (siehe Ziffern 9-12) aus der geprüften Stichprobe ausgeklammert, beträgt die geschätzte Fehlerquote 4,8 %⁽³⁷⁾.

29. In **Abbildung 2** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der von uns für 2014 geschätzten Fehlerquote beitragen. 63 % der geschätzten Fehlerquote werden durch Fehler im Zusammenhang mit der Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch die Begünstigten und das Fehlen von Belegen verursacht.

⁽³⁶⁾ Wir berechnen die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Wir sind zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 2,1 % (untere Fehlergrenze) und 5,6 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽³⁷⁾ Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe von 127 Vorgängen. Wir sind zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 2,7 % (untere Fehlergrenze) und 6,9 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Abbildung 2 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Projekte

30. Von den 133 von uns geprüften Zahlungsvorgängen im Zusammenhang mit Projekten waren 52 (39 %) mit Fehlern behaftet, von denen 34 (65 %) quantifizierbar waren. Bei den 34 mit quantifizierbaren Fehlern behafteten Zahlungsvorgängen handelte es sich in 14 Fällen um endgültige Vorgänge, die nach Durchführung aller Ex-ante-Kontrollen genehmigt worden waren.

31. Wie auch in früheren Jahren⁽³⁸⁾ wurden bei Vorgängen, die Leistungsprogramme, Finanzhilfen und Beitragsvereinbarungen mit internationalen Organisationen betrafen, häufiger Fehler festgestellt als bei anderen Formen der Unterstützung. Von den 66 geprüften Vorgängen dieser Art waren 29 (44 %) mit quantifizierbaren Fehlern behaftet, die 75 % der geschätzten Fehlerquote ausmachen.

32. Die bei Zahlungsvorgängen im Zusammenhang mit Projekten aufgedeckten quantifizierbaren Fehler betrafen hauptsächlich folgende Aspekte:

- a) Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch den Begünstigten (acht Vorgänge);

⁽³⁸⁾ Ziffer 25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Fehlen von Belegen dafür, dass die förderfähige Tätigkeit stattgefunden hat (11 Vorgänge) (39);
- c) nicht förderfähige Ausgaben, wie beispielsweise außerhalb des Durchführungszeitraums entstandene Ausgaben (drei Vorgänge), nicht förderfähige MwSt. (zwei Vorgänge), nicht im Vertrag vorgesehene Tätigkeiten (ein Vorgang) oder indirekte Kosten, die als direkte Kosten geltend gemacht werden (ein Vorgang);
- d) durch die Begünstigten nicht getätigte Ausgaben (10 Vorgänge);
- e) falsche Berechnung der Ausgaben (zwei Vorgänge).

Kasten 1 — Beispiele für quantifizierbare Fehler in Vorgängen im Zusammenhang mit Projekten*Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch den Begünstigten*

Wir untersuchten die endgültige Abrechnung der Ausgaben im Rahmen einer Finanzhilfevereinbarung zugunsten einer Organisation, die für die Zusammenarbeit der AKP-Staaten im Bereich der Landwirtschaft zuständig ist, und deckten bei der Beschaffung von IT-Leistungen im Wert von 225 900 Euro einen Fehler auf. Der Finanzhilfeempfänger mit Sitz in den Niederlanden führte kein internationales nicht offenes Vergabeverfahren durch, bei dem die Veröffentlichung einer Ausschreibungsbekanntmachung erforderlich ist. Aufforderungen zur Angebotsabgabe wurden lediglich drei niederländischen Unternehmen seiner Wahl übermittelt. Durch die Nichtbeachtung der in der Finanzhilfevereinbarung festgelegten Vergabevorschriften wurde der Wettbewerb eingeschränkt.

Fehlen von Belegen zur Untermauerung der Ausgaben

Wir untersuchten die endgültige Abrechnung der Ausgaben im Rahmen des Programms *Facilitating Agricultural Commodity Trade* (Erleichterung des Handels mit landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen), das in der Pazifikregion umgesetzt wird. Wir prüften 20 Ausgabenposten. Zu sieben davon (über Bauarbeiten, Personalkosten, Tagegelder und Hotelkosten im Betrag von 22 117 Euro) wurden die wesentlichen Ausgabenbelege (z. B. Rechnungen, Zahlungsbelege, Nachweise für den Zusammenhang zwischen Personalkosten und Projekttätigkeiten, Nachweise über Reisen und Sitzungsteilnahmen zur Begründung der Tagegelder und Hotelkosten) nicht vorgelegt (39).

Kasten 1 — Beispiele für quantifizierbare Fehler in Vorgängen im Zusammenhang mit Projekten*Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch den Begünstigten*

Die Kommission hat entsprechende Korrekturmaßnahmen in Form einer Einziehungsanordnung für den Gesamtbetrag des endgültigen Vertragswerts in Höhe von 251 124 EUR veranlasst. Am 1. Juni 2015 wurde dem Finanzhilfeempfänger ein Schreiben zur Vorabinformation zugesandt.

(39) Wir melden quantifizierbare Fehler in Fällen, in denen keinerlei Unterlagen vorhanden sind, in denen keine Belege dafür vorhanden sind, dass eine Tätigkeit stattgefunden hat, oder in denen keine Verbindung zwischen den geltend gemachten Ausgaben und den bereitgestellten Unterlagen besteht. Für das Fehlen gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: i) entweder war der Beleg nie vorhanden, was im Rahmen der Ex-ante-Kontrollen hätte festgestellt werden müssen, oder ii) der Beleg ist vorhanden, war jedoch nicht auffindbar, was auf eine Schwachstelle im Dokumentenmanagement hindeutet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Nicht förderfähige Ausgaben

Wir untersuchten die Abrechnung des EEF-Beitrags zum Treuhandfonds *TerrAfrica Leveraging*. Die Verwaltungsvereinbarung für den Treuhandfonds wurde im November 2012 unterzeichnet. Die von der Kommission vorgenommene Abrechnung beruhte auf den Gesamtauszahlungen des Treuhandfonds während seiner Laufzeit von 2006 bis 2013. Von den 6 714 489 Euro, die von der Kommission anerkannt wurden, waren Ausgaben in Höhe von 4 664 666 Euro vor Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung entstanden. Außerdem waren diese Ausgaben von der Kommission bereits im Rahmen der vorherigen Vereinbarung für den Treuhandfonds abgerechnet worden. Sie wurden daher doppelt gezahlt.

Durch den Begünstigten nicht getätigte Ausgaben

Wir untersuchten die Abrechnung einer Vorfinanzierung, die im Rahmen des Programms *Implementation of humanitarian demining operations in Senegal (Casamance)* (Umsetzung humanitärer Minenräumungsmaßnahmen im Senegal (Casamance)) geleistet wurde. Die internationale Organisation, die das Programm durchführte, machte den Betrag für einen Dienstleistungsauftrag zur Minenräumung als tatsächliche Ausgaben geltend, obwohl dieser noch gar nicht in voller Höhe ausgezahlt worden war. Die Übergabephase war noch nicht abgeschlossen worden (Ausrüstung und Material waren nicht vom Projektstandort abgezogen und den nationalen Behörden übergeben worden, und der Auftragnehmer hatte seinen endgültigen Bericht nicht eingereicht), und die diesbezüglichen Ausgaben (207 437,87 USD) waren dem Begünstigten nicht entstanden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Nicht förderfähige Ausgaben

Die Kommission hat die entsprechenden Korrekturmaßnahmen abgeschlossen. Die in der Stichprobe untersuchte Abrechnung wurde storniert und unter Berücksichtigung des zu hohen Betrags neu erfasst.

Durch den Begünstigten nicht getätigte Ausgaben

Die Kommission hat entsprechende Korrekturmaßnahmen veranlasst, indem ein Wiedereinziehungsverfahren eingeleitet wurde. Darüber hinaus ist ein Kontrollbesuch bei Projektabschluss geplant.

33. In 21⁽⁴⁰⁾ Fällen quantifizierbarer Fehler verfügte die Kommission durch ihre Systeme über ausreichende Informationen⁽⁴¹⁾, um die Fehler vor der Anerkennung der Ausgaben zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen. Wenn alle diese Informationen zur Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die geschätzte Fehlerquote um 2,3 Prozentpunkte niedriger ausgefallen.

34. Zu den nicht quantifizierbaren Fehlern zählten hauptsächlich Mängel in den angewandten Vergabeverfahren (acht Vorgänge) und unzureichende Vergabeunterlagen (sieben Vorgänge).

Budgethilfe

35. Von den 32 von uns im Zusammenhang mit Budgethilfen geprüften Vorgängen waren zwei mit quantifizierbaren Fehler mit geringfügigen Auswirkungen (unter 0,1 Prozentpunkte) behaftet, die darauf zurückzuführen waren, dass die Regierungen der Empfängerländer die Bestimmungen der Finanzierungsabkommen im Hinblick auf die Wechselkurse für die Umrechnung der Budgethilfezahlungen in die Landeswährung nicht einhielten.

35. Da die Finanzierungsvereinbarungen bei beiden Fehlern keine klaren Angaben zum anzuwendenden Wechselkurs enthalten, lassen sich diese Fehler nach Auffassung der Kommission nur schwer quantifizieren.

⁽⁴⁰⁾ Einschließlich eines bekannten Fehlers, der außerhalb der Stichprobe aufgedeckt wurde.

⁽⁴¹⁾ Auf der Grundlage von Belegen und obligatorischen Kontrollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Untersuchung ausgewählter Systeme und Jährlicher Tätigkeitsberichte

36. Wie in den Vorjahren ist die Häufigkeit der von uns (auch in endgültigen Ausgabenerklärungen, die externen Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen unterzogen worden waren) festgestellten Fehler ein Zeichen für Schwachstellen in diesen Ex ante-Kontrollen.

37. Im Mai 2013 nahm EuropeAid einen Aktionsplan an, mit dem die bei der Anwendung des Systems von EuropeAid festgestellten Mängel beseitigt werden sollen⁽⁴²⁾. Die Umsetzung aller 23 geplanten Aktionen begann in den Jahren 2013 und 2014. Bis Ende des Jahres 2014 waren 15 Aktionen vollständig umgesetzt worden, und acht waren noch im Gange⁽⁴³⁾. Da einige Aktionen noch laufen, ist es für eine Bewertung der Auswirkungen des Aktionsplans noch zu früh.

38. Zur Verbesserung der externen Prüfungen und der Ausgabenüberprüfungen wurden die folgenden Maßnahmen ergriffen:

- a) zwingend vorgeschriebene Risikoanalyse bei der Ausarbeitung der jährlichen Prüfungspläne durch die EU-Delegationen und die Dienststellen von EuropeAid;
- b) Überarbeitung der Vorlagen für Finanzhilfeverträge, sodass Prüfer direkt von EuropeAid ausgewählt oder beauftragt werden können;
- c) Sensibilisierung für die häufigsten Fehlerarten, Schulungen und Ausbau der Kompetenzen der Begünstigten und des Personals von EuropeAid im Bereich Finanzen und Kontrolle.

39. Obwohl dies für Dezember 2013 geplant war, hat EuropeAid noch keine Qualitäts-/Förderfähigkeitsraster entwickelt, die für die Bewertung der Zuverlässigkeit der Ausgabenüberprüfungsberichte verwendet und bei Nichtkonformität als Orientierungshilfe dienen sollen.

40. Wie bereits in unseren früheren Jahresberichten erwähnt⁽⁴⁴⁾, weist das Managementinformationssystem von EuropeAid bezüglich der Ergebnisse und der Weiterverfolgung von externen Prüfungen, Ausgabenüberprüfungen und Monitoringbesuchen nach wie vor Mängel auf. Dies macht es für den Generaldirektor schwierig, die Referatsleiter oder Leiter der EU-Delegationen im Hinblick auf die zügige Weiterverfolgung und Korrektur ermittelter Systemmängel und Fehler in die Pflicht zu nehmen. EuropeAid entwickelt zurzeit eine neue Prüfungsanwendung, die eine bessere Weiterverfolgung der Prüfungsberichte erlaubt.

39. Da sich die Ausarbeitung der Qualitätsraster für die Ausgabenüberprüfungsberichte in der Praxis als komplexer erwiesen hat als erwartet, dauert das Ganze länger als gedacht. Die Raster dürften im letzten Quartal 2015 vorliegen.

40. Es wird erwartet, dass durch die Einführung eines neuen Managementinformationssystems, das Angaben über die Ergebnisse und die Weiterverfolgung von externen Prüfungen, Ausgabenüberprüfungen und ähnlichen von der Kommission in Auftrag gegebenen Tätigkeiten enthält, mit der Zeit signifikante Verbesserungen erzielt werden.

⁽⁴²⁾ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht von EuropeAid für 2013, S. 188-190 und 195-196.

⁽⁴³⁾ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht von EuropeAid für 2014, S. 114-115.

⁽⁴⁴⁾ Ziffer 42 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 43 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011, Ziffer 35 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Ziffer 35 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Analyse der Restfehlerquote für 2014

41. EuropeAid hat zum dritten Mal eine Analyse der Restfehlerquote durchgeführt, um die Quote der Fehler zu schätzen, die trotz aller auf die Verhinderung, Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern abzielenden Verwaltungskontrollen aufgetreten sind. Die Analyse der Restfehlerquote beruht auf einer zweckdienlichen Methode und liefert nützliche Informationen, wodurch EuropeAid ermitteln kann, in welchen Bereichen die Umsetzung der Kontrollsysteme verbesserungsbedürftig ist.

42. Die Analyse umfasste die Untersuchung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen im Zusammenhang mit Verträgen, die zwischen September 2013 und August 2014 abgerechnet wurden. Die Ergebnisse sind im Jährlichen Tätigkeitsbericht⁽⁴⁵⁾ dargelegt. Nach einer in unserem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 ausgesprochenen Empfehlung⁽⁴⁶⁾ werden im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Umfang der Analyse der Restfehlerquote und die geschätzte obere und untere Fehlergrenze angegeben. Auf der Grundlage dieser Analyse wird die Restfehlerquote auf 2,81 % geschätzt, d. h., sie liegt über der von der Kommission festgelegten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. In der Analyse wurden am häufigsten folgende Fehlerarten ermittelt:

- a) Bereitstellung unzureichender Unterlagen seitens der begünstigten Organisationen als Nachweis der Förderfähigkeit (42,70 % der Restfehlerquote);
- b) Fehlen der Rechtsgrundlage für die Zahlung, überhöhte Kostenangaben und sonstige Probleme im Zusammenhang mit der Nichtbeachtung von Vorschriften (32,83 % der Restfehlerquote);
- c) Fehler, die geschätzt wurden, da keine ausreichenden Belege für die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zur Verfügung standen (16,76 % der Restfehlerquote);
- d) nicht wieder eingezogene und nicht berichtigte Beträge (7,71 % der Restfehlerquote).

43. Unsere Überprüfung der Analyse der Restfehlerquote für 2014 ergab, dass sie im Allgemeinen im Einklang mit der festgelegten Methode vorgenommen wurde und ausreichende Nachweise dafür liefert, dass die Restfehlerquote ein wesentliches Ausmaß erreicht. Bei einigen untersuchten Vorgängen stellten wir fest, dass in mehrreli Hinsicht Verbesserungsbedarf besteht:

- a) Einhaltung der Bedingungen für die Zugrundelegung früherer Prüfungsarbeiten;
- b) Angemessenheit der Dokumentation der Prüfungsnachweise zur Untermauerung der Schlussfolgerungen;
- c) Begründung der Entscheidung gegen eine Hochrechnung des in der geprüften Stichprobe festgestellten Fehlers auf den Gesamtbetrag des Vorgangs und
- d) zu großer Ermessensspielraum, wenn bei einzelnen Vorgängen die Fehlerquoten geschätzt werden mussten.

43. Die Kommission begrüßt die Feststellung des Hofes, dass sich die Analyse der Restfehlerquote auf eine geeignete Methodik stützt, dass sie nützliche Informationen liefert und dass sie im Allgemeinen im Einklang mit der festgelegten Methode vorgenommen wurde. Die Kommission wird die vom Hof benannten Probleme zusammen mit dem Auftragnehmer untersuchen.

⁽⁴⁵⁾ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht von EuropeAid für 2014, S. 84-86.

⁽⁴⁶⁾ Ziffer 51 Empfehlung 5 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts

44. Der Generaldirektor macht in seiner Zuverlässigkeitserklärung einen Vorbehalt hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge geltend, da der ermittelte Risikobetrag (205,7 Millionen Euro) mehr als 2 % der von EuropeAid im Jahr 2014 geleisteten Zahlungen ausmacht. Allerdings führt der Generaldirektor in seiner Erklärung auch aus, dass mit den bestehenden Kontrollverfahren die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gewährleistet werde. Wie im letzten Jahr⁽⁴⁷⁾ sind wir der Auffassung, dass diese Schlussfolgerung nicht logisch ist, da Kontrollsysteme nicht wirksam sind, wenn dadurch Fehler in wesentlichem Ausmaß nicht verhindert, aufgedeckt und berichtet werden.

45. Der Vorbehalt betrifft die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit aller von EuropeAid verwalteten Ausgaben. Die Äußerung eines Vorbehalts ist angemessen, wenn die Schwachstellen bei den Kontrollen lediglich bestimmte Einnahmen- oder Ausgabenbereiche betreffen⁽⁴⁸⁾, nicht jedoch, wenn sie die Funktionsweise des Systems insgesamt beeinträchtigen und die finanziellen Auswirkungen die Wesentlichkeitsschwelle für den gesamten Haushalt unter der Verantwortung des Generaldirektors überschreiten. Die ständigen Anweisungen der Kommission für die Jährlichen Tätigkeitsberichte für 2014 enthalten jedoch keine eindeutigen Empfehlungen für den Umgang mit einer solchen Situation.

46. Dem Jährlichen Tätigkeitsbericht zufolge sind die Kontrollen von EuropeAid bei jedem Muster für die interne Kontrolle (*Internal Control Template*) im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung effizient, und die Gesamtkosten der Kontrollen, die auf 370,6 Millionen Euro geschätzt werden, gemessen an ihrem Nutzen vertretbar⁽⁴⁹⁾. Die umfangreichen Informationen im Jährlichen Tätigkeitsbericht verdeutlichen die erheblichen Anstrengungen von EuropeAid, die Bestimmungen der Haushaltssordnung für den Gesamthaushaltsplan einzuhalten⁽⁵⁰⁾. Die Aussagen zur Effizienz und Kostenwirksamkeit der Kontrollen werden jedoch aus folgenden Gründen nicht in zufriedenstellender Weise untermauert:

- a) Es wurde kein Vollkostenansatz angewendet, da nicht alle direkten Kosten einbezogen⁽⁵¹⁾ und Gemeinkosten weggelassen wurden. Zudem ist die Grundlage für die Verteilungsschlüssel bei indirekten Personalkosten nicht klar.

⁽⁴⁷⁾ Ziffern 43 und 44 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁴⁸⁾ Siehe Artikel 66 Absatz 9 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 und Artikel 38 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008.

⁽⁴⁹⁾ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht von EuropeAid für 2014, S. 86-89 und 93-95.

⁽⁵⁰⁾ Artikel 66 Absatz 9 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.

⁽⁵¹⁾ Z. B. Bewertung der Personalkosten und externen Kosten für die Überwachung von Bauaufträgen.

44. Angesichts des Risikoumfelds, in dem die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung tätig ist, und der Tatsache, dass der Restfehler nicht auf die Konzeption des Kontrollsysteams, sondern auf Schwächen bei seiner Umsetzung zurückgeht, kann der Schluss gezogen werden, dass die bestehenden Kontrollverfahren die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gewährleisten. Die Analyse der Restfehlerquote enthält im Übrigen keine Hinweise auf Systemmängel bei den Kontrollverfahren. Die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung räumt jedoch ein, dass Schwächen bei ihrer Umsetzung bestehen, die derzeit angegangen werden.

45. Die Kommission überlegt, wie sie die Ergebnisse der Kontrollen seitens der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung in größerem Umfang berücksichtigen kann, um eine stärker risikodifferenzierte Zuverlässigkeitsgewähr zu geben.

46. Einige der in Artikel 66 der Haushaltssordnung enthaltenen Anforderungen an die Verwaltung und Berichterstattung stellen für die Kommission im Allgemeinen noch immer eine recht neue Herausforderung dar. Die zentralen Dienststellen spielen eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung einer kohärenten Weiterentwicklung der Kontrollsysteme und der zugehörigen Berichtsverfahren in der gesamten Kommission. Die Kommission wird die Anmerkungen des Hofes berücksichtigen und ihre Auswirkungen auf den Mitteleinsatz prüfen, um nachhaltige Verbesserungen zu erzielen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Zum quantifizierbaren Nutzen ist festzuhalten, dass die Managementinformationssysteme von EuropeAid noch keine genauen Informationen zu nach externen Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen (siehe Ziffer 40) und den eigenen Kontrollen der Kommission aufgedeckten und berichtigten Fehlern liefern.
- c) EuropeAid legte keine objektiv überprüfbaren und mit Zielwerten versehenen Indikatoren fest, anhand deren die Effizienz und Kostenwirksamkeit der Kontrollen bewertet werden können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b)** Es wird erwartet, dass durch die Einführung eines neuen Managementinformationssystems, das Angaben über die Ergebnisse und die Weiterverfolgung von externen Prüfungen, Ausgabenüberprüfungen und ähnlichen von der Kommission in Auftrag gegebenen Tätigkeiten enthält, mit der Zeit signifikante Verbesserungen in diesen Bereichen erzielt werden.
- c)** Die Berichterstattung beruht schon jetzt auf überprüfbaren Indikatoren, die in einigen Fällen mit Zielwerten versehen sind. Das System der Kommission wird unter Anleitung der zentralen Dienststellen derzeit weiter verbessert und verfeinert.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2014**

47. Unsere Schlussfolgerung lautet, dass die Jahresrechnungen der EEF für das am 31. Dezember 2014 endende Haushaltsjahr die Vermögens- und Finanzlage der EEF sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows und die Veränderungen des Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Jahr in Übereinstimmung mit ihrer Finanzregelung und den vom Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen.

48. Unsere Schlussfolgerung lautet, dass für das am 31. Dezember 2014 endende Haushaltsjahr

- a) die im Rahmen der EEF erhobenen Einnahmen nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind;
- b) die Zahlungsvorgänge im Rahmen der EEF in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind (siehe Ziffern 27-32). Die Prüfung von Vorgängen deutet darauf hin, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 3,8 % beläuft (siehe **Anhang 1**).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

49. **Anhang 2** zeigt das Ergebnis der von uns durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung unserer in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden⁽⁵²⁾. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012 legten wir 12 Empfehlungen vor. Eine dieser Empfehlungen trifft nicht länger zu. Von den übrigen Empfehlungen hat EuropeAid vier vollständig, fünf weitgehend und zwei teilweise umgesetzt. In Bezug auf eine nur teilweise umgesetzte Empfehlung ist festzuhalten, dass EuropeAid folgende Maßnahmen eingeleitet hat:

- a) Entwicklung eines Instruments, das den EU-Delegationen dabei helfen soll, ihr Projektportfolio wirksamer zu filtern, um die Prüfbesuche auf der Grundlage einer Risikobewertung prioritätär auf die Projekte auszurichten, bei denen dies am notwendigsten erscheint;
- b) Erstellung neuer Leitlinien für die Kontrollbesuche bei den Delegationen mit einer risikobasierten Planung und Weiterverfolgung der Kontrollbesuche.

50. Auf der Grundlage dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2014 unterbreitet der Hof EuropeAid die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Einrichtung und Umsetzung interner Kontrollverfahren, um sicherzustellen, dass Vorfinanzierungen auf der Grundlage tatsächlich entstandener Ausgaben ohne Berücksichtigung rechtlicher Verpflichtungen abgerechnet werden;
- **Empfehlung 2:** Ausbau der systematischen Überprüfung, dass die Partnerländer bei Umrechnung von Budgethilfezahlungen in ihre Landeswährungen den korrekten Wechselkurs verwenden;
- **Empfehlung 3:** (in Zusammenarbeit mit dem für die Analyse der Restfehlerquote zuständigen Auftragnehmer) Sicherstellung, dass die von uns aufgezeigten Probleme gelöst werden;
- **Empfehlung 4:** Verbesserung der Indikatoren im Hinblick auf die Zielwerte, an denen Effizienz und Kostenwirksamkeit der Kontrollen bewertet werden, sowie seines Kostenansatzes, seiner Verfahren und Managementinformationssysteme zur Messung des Nutzens der Kontrollen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission wird die Abrechnungsvorschriften für Beitragsvereinbarungen im „DEVCO Companion“ genauer erläutern und darauf bestehen, dass Vorfinanzierungen auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Ausgaben ohne Berücksichtigung rechtlicher Verpflichtungen abgerechnet werden müssen.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung in dem von den zentralen Dienststellen definierten Rahmen.

⁽⁵²⁾ Anhand dieser Weiterverfolgung sollte überprüft werden, ob aufgrund unserer Empfehlungen Korrekturmaßnahmen eingeleitet und durchgeführt wurden. Die wirksame Umsetzung dieser Maßnahmen sollte nicht bewertet werden. Für einige Maßnahmen, die noch im Gange sind, konnte die Überprüfung noch nicht vorgenommen werden.

ANHANG 1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

	2014	2013
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	165	165
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	3,8 %	3,4 %
Obere Fehlergrenze	5,6 %	
Untere Fehlergrenze	2,1 %	

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

ANHANG 2

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)	Unzureichende Nachweise	
2012	Empfehlung 1: EuropeAid sollte seine Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote überprüfen (siehe Ziffer 51 Empfehlung 1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).	x					
2012	Empfehlung 2: EuropeAid sollte im jährlichen Tätigkeitsbericht eine korrekte Beschreibung der Ergebnisse, die im Zusammenhang mit den Analysen der Restfehlerquote ermittelt wurden, bereitstellen (siehe Ziffer 51 Empfehlung 2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).	x					
2012	Empfehlung 3: EuropeAid sollte eine zügige Abrechnung der Ausgaben gewährleisten (siehe Ziffer 51 Empfehlung 3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).		x				
2012	Empfehlung 4: EuropeAid sollte ein besseres Dokumentenmanagement durch die die Durchführung zuständigen Partner und die Begünstigten fördern (siehe Ziffer 51 Empfehlung 4 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).		x				
2012	Empfehlung 5: EuropeAid sollte wirksame Maßnahmen ergreifen, um die Qualität der Ausgabenüberprüfungen durch externe Prüfer zu verbessern (siehe Ziffer 51 Empfehlung 5 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).		x				
2012	Empfehlung 6: EuropeAid sollte die ordnungsgemäße Anwendung der spezifischen Bedingungen für Budgethilfezahlungen gewährleisten (siehe Ziffer 51 Empfehlung 6 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).		x				
2012	Empfehlung 7: EuropeAid sollte sicherstellen, dass die Einziehungsanordnungen für Zinsen auf Vorfinanzierungen über mehr als 750 000 Euro jährlich ausgestellt werden (siehe Ziffer 51 Empfehlung 7 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).		x				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof				Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung	Nicht umgesetzt teilweise	Nicht zutreffend(*)	
	Empfehlung 1: EuropeAid sollte die Verwaltung der Auftragsvergabeverfahren durch Festlegung klarer Auswahlkriterien und bessere Dokumentation des Bewertungsprozesses verbessern (siehe Ziffer 59 Buchstabe a) des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).	x				
	Empfehlung 2: EuropeAid sollte dokumentierte risikobasierte Pläne und eine systematische Weiterverfolgung der Prüfbesuche [siehe Ziffer 40] sowie der Vor-Ort-Kontrollen einführen (siehe Ziffer 59 Buchstabe b) des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).		x			
2011	Empfehlung 3: EuropeAid sollte die Anwendung der Leitlinien für Risikoanalysen bei der Ausarbeitung der jährlichen Prüfungspläne der Delegationen und der zentralen Dienststellen von EuropeAid verbindlich vorschreiben (siehe Ziffer 59 Buchstabe c) des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).	x				
	Empfehlung 4: EuropeAid sollte die Konzeption der zentralen Leistungsindikatoren überprüfen, um sicherzustellen, dass sie eindeutig und leicht interpretierbar sind (siehe Ziffer 59 Buchstabe d) des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.		x			
	Empfehlung 5: EuropeAid sollte die Fähigkeit der internen Auditstelle zur wirk samen Wahrnehmung ihrer Aufgaben bewerten (siehe Ziffer 59 Buchstabe e) des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).			x		

(*) Die Innenrevision von EuropeAid wurde innerhalb des internen Auditdienstes (IAS) zentralisiert. Die interne Auditstelle (IAC) stellte ihre Arbeit Ende Februar 2015 ein.

ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

DE

